2005

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

AVRIL

Message de
la vérificatrice générale du Canada

Points saillants

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport d'avril 2005 de la vérificatrice générale du Canada comporte six chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2005
N° de catalogue FA1-2005/1-0F
ISBN 0-662-79337-4

Vérificatrice générale du Canada
Auditor General of Canada

À l'honorable Président de la Chambre des communes,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon deuxième rapport de 2005 à la Chambre des communes, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions du paragraphe 7(5) de la *Loi sur le vérificateur général*.

Le présent rapport contient un addenda qui reproduit textuellement les pétitions en matière d'environnement et les réponses des ministres à celles-ci, reçues en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et couvrant la période du 1er juillet 2004 au 4 janvier 2005.

La vérificatrice générale du Canada,

Sheila Fraser

Sheila Fraser, FCA

OTTAWA, le 5 avril 2005

105-04284/

Message de la vérificatrice générale du Canada

Sheila Fraser, FCA
Vérificatrice générale du Canada

Message de la vérificatrice générale du Canada

Reddition de comptes à l'égard des activités liées à la sécurité et au renseignement : de nouveaux défis pour le Parlement

Les activités du gouvernement fédéral dans le domaine de la sécurité et du renseignement ont pris beaucoup d'ampleur au cours des dernières années, en particulier depuis le 11 septembre 2001. Le gouvernement y consacre aujourd'hui plus d'un milliard de dollars par année.

Le Parlement a besoin d'information objective pour déterminer si les fonds publics sont bien dépensés et bien gérés. À titre de vérificatrice générale, j'ai la tâche de fournir cette information, dans nos rapports de vérification de gestion, pour la plupart des activités exercées par le gouvernement.

Les activités liées à la sécurité et au renseignement créent des problèmes particuliers au moment de transmettre, par le processus normal de dépôt de rapports, de l'information au Parlement et, après le dépôt, au grand public. En raison de leur nature même, ces activités doivent, sous plusieurs aspects, rester secrètes.

Ce dilemme s'est posé dans toute sa réalité lorsque nous préparions le chapitre 2 du présent rapport, chapitre qui porte sur l'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme. Ce chapitre traite notamment de certains aspects du système de sécurité des passagers aériens géré par Transports Canada et l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien.

Pour vérifier l'efficacité du système de sécurité des passagers aériens, Transports Canada a recours à une mesure, le taux d'échec des essais d'infiltration. Ce taux correspond au nombre de fois, en pourcentage, que les agents chargés du contrôle ne réussissent pas à repérer des « objets constituant une menace », par exemple des répliques de couteaux, d'engins explosifs ou d'armes à feu que des inspecteurs essaient de faire passer au poste de contrôle.

Comme cette information est classifiée « secrète », nous ne pouvons pas la communiquer. En tant que vérificatrice générale, je dois respecter les règles mises en place par le gouvernement pour protéger l'information.

Cependant, le Parlement doit relever un défi de taille s'il veut demander des comptes au gouvernement relativement aux activités liées à la sécurité et au renseignement. Prenons l'exemple du contrôle des passagers aux aéroports. Cette activité suppose qu'il faut soupeser différents éléments, tels que le niveau de sécurité désiré, le temps d'attente imposé aux passagers, le degré d'atteinte à la liberté individuelle que ces derniers sont disposés à tolérer et les coûts que les passagers et la société sont prêts à payer. Ces décisions de pondération sont du ressort du gouvernement, mais il revient au Parlement, au nom des Canadiens, de demander au gouvernement de rendre des comptes sur ces décisions.

Comment le Parlement peut-il examiner à fond les dépenses et les résultats concernant les activités liées à la sécurité et au renseignement si l'information importante est gardée secrète? Comment les députés peuvent-ils tenir un débat éclairé sur les questions touchant la sécurité et le renseignement?

Une des solutions possibles serait de créer un mécanisme, un comité du Parlement par exemple, qui serait lié par le secret et qui interviendrait au nom de tous les parlementaires. Le comité pourrait demander, aux organismes chargés de la sécurité et du renseignement, des rapports contenant de l'information classifiée. Ces rapports pourraient, par exemple, être transmis sous forme d'annexes sécurisées qui seraient jointes aux rapports sur les plans et les priorités et aux rapports sur le rendement. Le comité pourrait aussi recevoir de l'information d'autres organisations, comme le Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité et le Bureau du vérificateur général du Canada, qui sont chargées d'examiner de près les activités de ces organismes au nom du Parlement.

De fait, nous croyons comprendre que le gouvernement envisage la possibilité de créer un tel mécanisme en s'inspirant de ce qui se fait au Royaume-Uni. Nous encourageons le gouvernement à agir sans perdre de temps sur cette question. Étant donné que la sécurité et le renseignement représentent dorénavant une part importante des activités du gouvernement fédéral, le Parlement devrait porter une attention éclairée à ces secteurs.

Il se trouve que quatre chapitres du présent rapport traitent d'activités gouvernementales ayant des répercussions sur la sécurité nationale. Nos vérifications portant sur l'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme, le Bureau des passeports et Ressources naturelles Canada ont touché à des questions de sécurité nationale ou de protection civile. La Défense nationale a mis sur pied une initiative, appelée « C4ISR », dont l'objectif est d'utiliser les nouvelles technologies de l'information et des communications afin d'améliorer la prise de décisions sur les questions militaires. Cette initiative a elle aussi des répercussions sur la sécurité nationale, mais notre vérification a porté essentiellement sur la façon dont l'initiative était gérée.

L'initiative en matière d'antiterrorisme

Notre chapitre sur l'initiative en matière d'antiterrorisme annoncée par le gouvernement en 2001 porte essentiellement sur les programmes de protection civile, la sûreté du transport aérien et certains volets de la sécurité maritime. L'un des chapitres de notre rapport de mars 2004 traitait d'autres aspects de la sécurité nationale.

La capacité du Canada de réagir lorsque des situations d'urgence se présentent ou que des actes terroristes sont commis dépend de la capacité des administrations publiques fédérale, provinciales et municipales de coordonner efficacement les procédures, les achats d'équipements et la formation. Nous avons constaté que les stratégies d'intervention en cas d'urgence n'étaient pas intégrées et qu'elles étaient mal coordonnées.

Dans de nombreux cas, le niveau des dépenses consacrées à la protection civile n'était pas dicté par une analyse approfondie des menaces et des risques.

ce qui a entraîné une affectation peu judicieuse des fonds destinés à renforcer la capacité d'intervention en cas d'urgence. Par exemple, les autorités n'ont pas saisi l'occasion de créer un bassin national d'équipements compatibles et interopérables. En outre, même s'il aurait fallu former 6 000 personnes pour intervenir en cas d'incidents d'origine chimique, biologique, radiologique et nucléaire, moins de 200 personnes l'ont été jusqu'à présent.

Un nouveau ministère, Sécurité publique et Protection civile Canada, remplace le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile. Sans les autorisations, les structures et les ressources nécessaires, et sans l'appui solide et explicite de tous les secteurs du gouvernement fédéral, ce ministère mettra des années à atteindre les objectifs fixés par le gouvernement. D'ici là, les déficiences observées dans la capacité d'intervention d'urgence du Canada persisteront.

À la suite de la tragédie du 11 septembre 2001, le gouvernement a créé l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien et lui a donné le mandat de gérer les aspects de la sûreté du transport aérien qu'il fallait élargir de manière radicale.

Nous avons constaté des progrès indéniables pour certains éléments importants de la sûreté du transport aérien, par exemple l'installation, au coût d'environ un milliard de dollars, de systèmes de détection des explosifs pour le contrôle des passagers et des bagages. Toutefois, d'autres éléments enregistrent de moins bons résultats. Transports Canada a étendu ses services d'inspection de sécurité et amélioré la formation. Cependant, comme il n'y a pas d'analyse étayée des risques, nous n'avons pas été en mesure de déterminer si le nombre d'inspecteurs et la fréquence des inspections étaient appropriés.

En ce qui a trait aux programmes de sécurité maritime, nous avons constaté que les dépenses étaient fondées sur une analyse pertinente des menaces et des risques et que les fonds avaient été affectés aux secteurs à risque élevé. Cependant, il reste des lacunes à combler en matière de sécurité maritime, notamment dans la couverture du système radar conçu pour effectuer une surveillance continue des côtes canadiennes. Il reste à décider comment ces lacunes seront comblées et à quels coûts.

Les services de passeport

Pour voyager sans problème à l'étranger, les Canadiens doivent se munir d'un document de voyage officiel sûr et reconnu partout dans le monde. Depuis le 11 septembre 2001, le Bureau des passeports, qui est chargé de délivrer le livret bleu marine de 24 pages que les Canadiens connaissent bien, a dû faire face à de nouvelles demandes et répondre à des attentes plus élevées en matière de sécurité des passeports. Notre vérification a permis de constater que plusieurs secteurs demandaient une attention immédiate.

À notre avis, il y aurait lieu d'apporter de grandes améliorations aux processus suivis pour décider si les documents présentés avec la demande de passeport sont authentiques et donnent droit au passeport. Les « listes de surveillance » du Bureau des passeports sont incomplètes et, souvent, ne sont pas mises à jour en temps opportun parce que l'organisme n'a pas trouvé le moyen

d'obtenir automatiquement les données d'autres sources gouvernementales. La direction ne surveille pas suffisamment certaines fonctions de sécurité pour s'assurer qu'elles sont exercées de façon adéquate.

Le Bureau des passeports cherche à établir un équilibre entre la sécurité et le service aux clients. Il a établi des niveaux raisonnables de service, mais ses normes de service ne tiennent pas compte de mesures de sécurité clés.

En 2001, le coût d'un passeport est passé de 60 $ à 85 $, mais cette augmentation n'était pas en tous points conforme aux exigences de la politique du Conseil du Trésor. Par ailleurs, le Bureau des passeports n'est pas prêt à appliquer la nouvelle loi sur les frais d'utilisation. Il ne dispose pas d'informations fiables sur les coûts, n'a pas fait participer les clients à l'établissement des normes de service et n'a pas mis au point un mécanisme de règlement des différends au sujet des frais.

Au moment de notre vérification, le Bureau des passeports ne possédait pas les systèmes et les pratiques de gestion nécessaires pour relever les défis de l'avenir. Il doit procéder à une évaluation approfondie des risques liés à toutes ses activités, préparer un plan d'action et suivre de près la mise à exécution de ce plan.

Ressources naturelles Canada

Les industries axées sur les ressources naturelles procurent un emploi à plus d'un million de Canadiens et de Canadiennes. Elles représentent plus de la moitié de la base économique de quelque 600 collectivités rurales et éloignées, d'un océan à l'autre. Ressources naturelles Canada a manifestement un important rôle à jouer dans la réalisation des priorités du gouvernement. Il doit néanmoins s'acquitter en même temps des responsabilités que lui impose la loi.

Afin de s'assurer que les ressources humaines et financières sont attribuées aux priorités les plus pressantes, Ressources naturelles Canada doit se doter d'un plan stratégique général qui présente clairement la façon dont le Ministère compte s'y prendre pour atteindre ses objectifs. Le plan doit prendre en considération les menaces de l'extérieur et les occasions à saisir, les ressources disponibles, ainsi que les forces et les faiblesses organisationnelles. Il doit décrire dans le détail les objectifs, les priorités et les résultats prévus. Le Ministère doit aussi adopter une stratégie cohérente pour l'élaboration du plan d'activités de chacun de ses secteurs. Pour bien canaliser ses efforts, Ressources naturelles Canada doit pouvoir disposer de bons processus de gouvernance et de gestion à l'échelle ministérielle.

La sécurité publique est une priorité stratégique de tous les secteurs de Ressources naturelles Canada : les forêts, les sciences de la Terre, l'énergie, les minéraux et les métaux. Le Ministère est responsable, à l'échelle fédérale, de la planification et de la coordination de l'intervention du gouvernement fédéral en cas d'urgence liée aux ressources naturelles, y compris les pannes de courant majeures, les feux de forêt et les catastrophes minières.

Lors de notre examen de la gestion de la protection civile au sein de Ressources naturelles Canada, nous avons constaté qu'il y avait largement place à amélioration. Le Ministère doit adopter une approche plus cohérente pour évaluer les risques dans l'ensemble des secteurs et s'assurer qu'il y a des plans d'urgence adéquats dans toutes les sphères de responsabilité.

Une initiative clé de la Défense nationale

La Défense nationale a entrepris une importante initiative visant à améliorer la façon de recueillir, de traiter et d'exploiter les informations militaires pour le commandement et le contrôle. Le Ministère prévoit investir près de 10 milliards de dollars d'ici 2015 dans l'initiative C4ISR (pour « Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance », soit commandement, contrôle, communications, informatique, renseignement, surveillance et reconnaissance). Cette initiative vise à faciliter la transformation des technologies de l'information.

L'un des objectifs de l'initiative est de rendre le commandement et le contrôle plus rapides et efficaces grâce à l'amélioration de l'information servant à la prise de décisions. Pour jouer un rôle constructif dans les opérations aux côtés d'autres pays tels que les partenaires du NORAD et de l'OTAN, il faut que les Forces canadiennes se tiennent au courant des concepts militaires et suivent le rythme des progrès technologiques.

L'initiative C4ISR est complexe et coûteuse. Notre vérification a permis de constater que la Défense nationale a pris un bon départ pour ce qui est de la mettre en œuvre. Néanmoins, même si le Ministère a déjà dépensé 4 milliards de dollars pour divers projets C4ISR, il manque encore certains éléments essentiels à la réussite de l'initiative, comme les normes et définitions communes. Sans ces éléments, des systèmes pourraient être redondants ou incompatibles, ce qui entraînerait des coûts supplémentaires.

La Défense nationale reconnaît qu'elle doit mener le C4ISR comme une entreprise conjointe de ses trois composantes, c'est-à-dire la Marine, l'Armée de terre et la Force aérienne, et cela, afin de profiter d'économies d'échelle et de produire des systèmes interopérables et pleinement intégrés. Notre vérification a toutefois permis de constater que le Ministère doit faire davantage pour mieux coordonner les efforts et répondre aux attentes conjointes.

La mise en valeur des ressources dans le Nord

Un chapitre du Rapport est consacré au rôle joué par le gouvernement fédéral, en particulier le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, en ce qui concerne la mise en valeur des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest.

Lors de la signature des accords de revendications territoriales dans les Territoires du Nord-Ouest et de l'adoption de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* il y a sept ans, le gouvernement fédéral a créé une série d'offices de réglementation chargés de gérer les demandes et la délivrance de permis de mise en valeur des ressources et de réglementer l'utilisation des eaux et des terres pour protéger l'environnement.

Affaires indiennes et du Nord Canada avait alors décidé que la meilleure chose à faire était de laisser ces offices administrer le processus eux-mêmes. Il est temps de revoir cette approche.

Aux termes de la *Loi*, le Ministère a le pouvoir de donner certaines instructions aux offices de réglementation, pouvoir qu'il a choisi de ne pas exercer. Pourtant, cela lui permettrait de voir à ce que les éléments nécessaires au fonctionnement harmonieux soient en place, notamment des normes sur la qualité de l'eau et des lignes directrices pour faciliter l'interprétation des principaux termes de la *Loi*.

Le manque d'orientation et de reddition de comptes adéquate, combiné à une gestion déficiente, est en partie à l'origine du climat d'incertitude et d'instabilité qui nuit à l'investissement dans les ressources non renouvelables et, de ce fait, au développement économique des Territoires du Nord-Ouest.

Les rapports ministériels sur le rendement

Les Canadiens veulent savoir ce qu'ils obtiennent en contrepartie de leurs impôts et ce que le gouvernement fait pour eux. Pour bien surveiller les programmes et les services publics, il est important que les parlementaires disposent d'information exacte et à jour sur les dépenses du gouvernement et les résultats obtenus. De bons rapports de rendement constituent un excellent moyen pour les parlementaires et les Canadiens d'obtenir du gouvernement qu'il rende des comptes.

Chaque automne, quelque 90 ministères et organismes fédéraux présentent au Parlement des rapports sur leur rendement. Ces rapports font état des réalisations des organisations à la fin de l'exercice en regard des engagements pris dans leurs plans respectifs de l'exercice précédent.

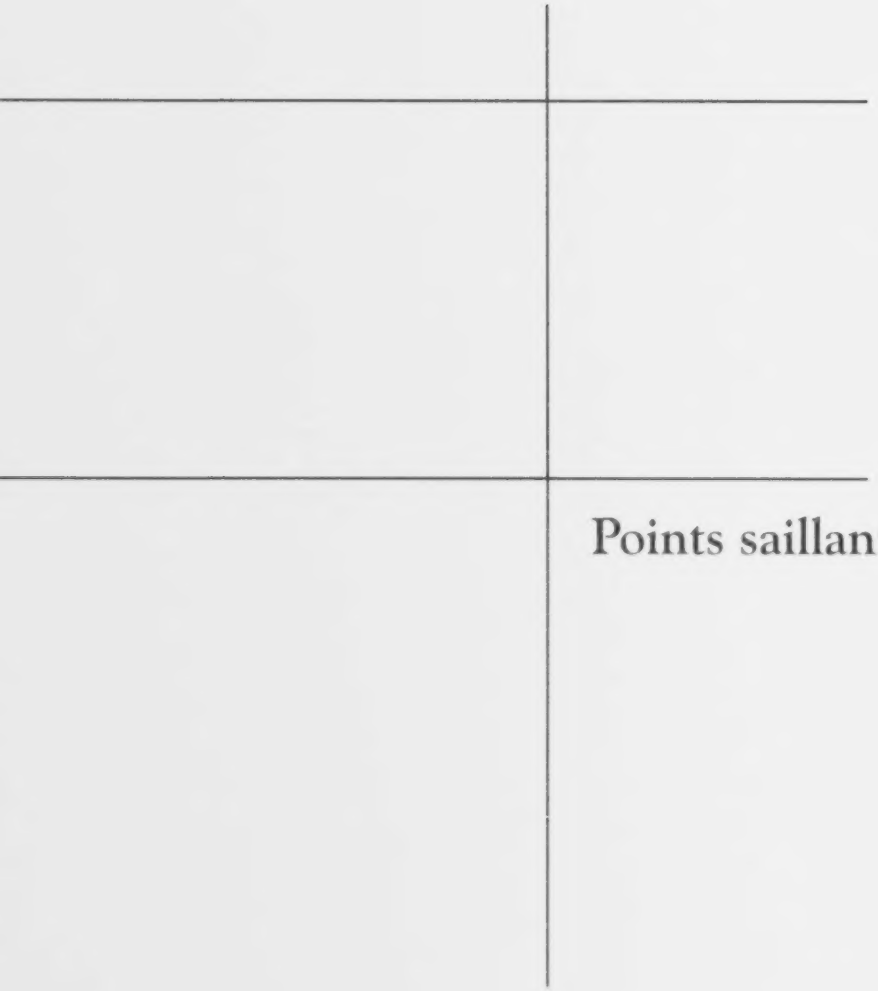
Depuis un certain temps, le Parlement cherche à améliorer la qualité de l'information donnée dans ces rapports sur le rendement. Mon bureau appuie les efforts du Parlement dans ce sens. En 1997, nous avons examiné l'état d'avancement du mécanisme redditionnel du gouvernement. Nous avions alors constaté que le cadre redditionnel était rudimentaire, mais qu'il était tout de même satisfaisant et prometteur. Cependant, la vérification de suivi que nous avions effectuée en 2000 nous avait permis de constater que la qualité des rapports sur le rendement des ministères et des organismes s'était bien peu améliorée.

En 2002, nous avons présenté un modèle d'évaluation des rapports sur le rendement. Nous avons appliqué ce modèle aux rapports de neuf ministères et les résultats de cet exercice ont été communiqués en 2003. Nous avions alors relevé quelques pratiques prometteuses, mais nous avions constaté que dans l'ensemble, la plupart des rapports ne répondaient pas aux critères de notre modèle.

C'est la deuxième fois que nous évaluons un échantillon de rapports sur le rendement à l'aide de notre modèle, à savoir les rapports d'Environnement Canada, de Pêches et Océans Canada et de Ressources naturelles Canada. En 1995, ces ministères avaient participé à un projet visant à rehausser

la qualité des rapports. Nous avons examiné les progrès réalisés depuis dix ans ainsi que ceux réalisés depuis 2002, et nous les avons comparés. Les résultats sont décevants.

Si les ministères ne redoublent pas d'efforts à ce chapitre et que les comités parlementaires n'examinent pas les rapports de manière plus approfondie, il faudra non pas des années mais bien des décennies avant de voir une nette amélioration des rapports sur le rendement. À mon avis, les progrès observés sont insuffisants : le Parlement et les Canadiens n'ont toujours pas les outils nécessaires pour vraiment tenir les ministères et les organismes responsables de leur rendement.



Points saillants

Table des matières

Points saillants

Chapitre 1 Ressources naturelles Canada — La gouvernance et la gestion stratégique 1

Chapitre 2 La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme : sûreté du transport aérien, sécurité maritime et protection civile 3

Chapitre 3 Bureau des passeports — Les services de passeport 6

Chapitre 4 Défense nationale — L'initiative C4ISR à l'appui du commandement et du contrôle 8

Chapitre 5 L'évaluation de certains rapports ministériels sur le rendement 11

Chapitre 6 Affaires indiennes et du Nord Canada — La mise en valeur des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest 13

Ressources naturelles Canada
La gouvernance et la gestion stratégique

Chapitre 1

Points saillants

1.1 Ressources naturelles Canada gère divers dossiers importants. Cependant, le Ministère n'a pas de plan stratégique qui corresponde à son mandat législatif et à ses priorités gouvernementales, qui soit communiqué au personnel et qui encadre les plans d'activités des secteurs. Pour bien canaliser ses efforts, le Ministère doit instaurer de bons processus de gouvernance et de gestion à l'échelle ministérielle. Il doit aussi améliorer ses processus stratégiques de prise de décision et de gouvernance pour que les dossiers horizontaux soient gérés de la même manière dans l'ensemble du Ministère.

1.2 Le Ministère est responsable, à l'échelle fédérale, de l'élaboration des plans d'intervention civile servant à coordonner l'action du gouvernement fédéral en cas d'urgence dans de nombreux domaines liés aux ressources naturelles. Nous avons constaté que les secteurs opérationnels du Ministère n'ont pas tous recours au même cadre pour évaluer les risques et que le Ministère n'a pas dressé de plans d'urgence appropriés dans tous les domaines dont il est responsable.

Contexte et autres observations

1.3 Le Ministère a une main-d'œuvre spécialisée qui vieillit. Néanmoins, il ne sait pas exactement quelles sont les compétences et capacités de son effectif actuel ni celles qu'il devra acquérir. Nous avons également constaté que les systèmes ministériels de gestion de l'information ne fournissent pas de données cohérentes, lesquelles permettraient au Ministère d'exercer une surveillance efficace.

1.4 Dans l'ensemble, Ressources naturelles Canada produit les rapports exigés en vertu du *Règlement sur le rapport sur l'état des forêts au Canada* et de la *Loi sur l'efficacité énergétique*. Le Ministère doit établir un processus plus rigoureux qui pourrait l'aider à gérer en fonction des résultats. Ses rapports de rendement doivent faire référence à son mandat et faciliter la compréhension des divers cadres qui servent à évaluer son rendement.

1.5 Le Ministère a un très vaste mandat et il doit relever plusieurs défis importants. Mentionnons notamment que ses niveaux de financement ont été amputés d'environ 50 p. 100, et qu'ils ont ensuite été doublés au cours des dix dernières années. Presque la moitié de son financement est consacré à des programmes à court terme qui ne durent que de trois à cinq ans. Ajoutons à cela que bon nombre de ses cadres supérieurs et spécialistes techniques sont admissibles à la retraite. Le Ministère a récemment lancé diverses initiatives d'envergure afin de surmonter ses problèmes. Ressources naturelles Canada

doit disposer de bons systèmes et de bonnes pratiques de gestion stratégique pour traiter de manière cohérente ses dossiers qui ont de plus en plus une dimension horizontale.

Réaction du Ministère. Ressources naturelles Canada a indiqué les mesures prises ou planifiées afin de donner suite aux recommandations. Une réponse détaillée suit chaque recommandation du chapitre.

La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme

Sûreté du transport aérien, sécurité maritime et protection civile

Chapitre 2

Points saillants

2.1 En décembre 2003, soit deux ans après le lancement de son initiative en matière d'antiterrorisme, le gouvernement fédéral a réorganisé sa planification des interventions d'urgence en créant le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Le nouveau ministère a amorcé une vaste réforme des programmes, mais il reste beaucoup à faire. L'organisme précédent n'avait pas toujours alloué les fonds aux municipalités et aux provinces en fonction d'analyses des menaces et des risques. Il y a donc eu une affectation peu judicieuse des fonds. Nous avons constaté que dans un certain nombre de cas, les programmes ne semblent pas avoir atteint les résultats escomptés :

- De 2002 à 2004, des fonds fédéraux ont servi à acheter, pour les premiers intervenants, des équipements pour lesquels l'interopérabilité n'était pas exigée. On a ainsi laissé passer une occasion importante de renforcer la capacité nationale d'intervention d'urgence.
- Le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile, qui était chargé de la mise en œuvre de l'initiative de protection des infrastructures essentielles du budget 2001, n'a pas été en mesure de nous indiquer comment les fonds avaient été dépensés. Environ le tiers des fonds alloués jusqu'à présent à ce programme pourraient ne pas avoir été utilisés.

2.2 Les structures de gouvernance nécessitent une attention constante. Le gouvernement a créé le Centre d'opérations du gouvernement, qui a pour mandat de gérer les interventions en cas d'urgence, mais les cadres législatif et d'infrastructure sont toujours incomplets. La gestion des budgets de projets touchant divers ministères a donné de bons résultats dans certains cas, notamment pour ce qui est de la sécurité maritime et de l'Initiative de recherche et de technologie CBRN, mais s'est révélée un échec pour ce qui est de la protection des infrastructures essentielles et de la formation des premiers intervenants en cas d'incident CBRN. (Le sigle CBRN s'entend de menace chimique, biologique, radiologique ou nucléaire.)

2.3 Selon les ministères responsables de l'initiative de formation CBRN, environ 6 000 premiers intervenants devaient recevoir une formation pour être capables d'intervenir en cas d'incident CBRN grave et de le neutraliser. Nous avons constaté que 200 personnes ont reçu une telle formation jusqu'à présent.

2.4 Certains volets importants du programme fédéral de sûreté du transport aérien progressent bien. Ainsi, l'achat et l'installation de systèmes de détection

des explosifs servant à contrôler les passagers et leurs bagages — une initiative de plus d'un milliard de dollars gérée par l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA) — se déroulent en grande partie comme prévu. Les analyses portant sur les exigences et les solutions possibles ont été adéquates, en général.

2.5 Pour d'autres volets, toutefois, les résultats sont moins bons. Transports Canada nous a fait savoir que l'ACSTA ne lui cause pas de graves problèmes, mais le Ministère n'a pas établi, pour cet organisme, de normes en matière de rendement de l'ensemble du système ni terminé d'analyse de son rendement. Le Ministère n'a pas encore déterminé les sanctions qu'il imposera à l'ACSTA si les mesures de sensibilisation et de persuasion ne permettent pas d'obtenir des résultats en temps opportun.

2.6 Les programmes de sécurité maritime sont fondés sur une analyse adéquate des menaces et des risques. La mise en œuvre du système d'identification automatique des navires connaît des retards, mais elle devrait être terminée à la date qui avait été initialement prévue. Le projet Radar haute fréquence à ondes de surface, qui vise à exercer une surveillance continue et en temps réel des zones côtières canadiennes, représente une amélioration, mais ce radar n'offre pas une couverture complète. Le gouvernement acquiert moins d'installations radar que ce qui est jugé nécessaire pour avoir une couverture complète, et le radar aura une portée plus restreinte que prévu. Par conséquent, il y aura des lacunes dans la couverture radar et il faudra prévoir des dépenses supplémentaires importantes pour les combler.

2.7 La mise en œuvre, par le gouvernement fédéral, du Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires, qui est nécessaire pour que les ports et les navires canadiens maintiennent leurs échanges commerciaux avec le reste du monde, progresse bien dans l'ensemble. Cependant, certains certificats ont été émis à titre provisoire et les inspecteurs de sécurité pourraient se sentir obligés d'achever les inspections nécessaires à l'obtention des nouveaux certificats avant la date limite de renouvellement.

Contexte et autres observations

2.8 Il s'agit de la seconde vérification sur l'initiative en matière d'antiterrorisme du gouvernement fédéral annoncée dans le budget de 2001 après les attentats du 11 septembre aux États-Unis. Le gouvernement avait, dans un premier temps, prévu un montant de 7,7 milliards de dollars pour cette initiative, puis il a accordé un financement supplémentaire de 690 millions de dollars.

2.9 Notre premier rapport, publié en mars 2004, portait sur la gestion des budgets, l'affectation des fonds, le suivi des dépenses, les services de renseignement et certains volets de la sécurité aérienne et frontalière. Le présent chapitre porte sur la sûreté du transport aérien, certains volets de la sécurité maritime et la protection civile.

Réaction des ministères et organismes. En règle générale, les ministères et organismes sont d'accord avec nos recommandations. Cependant, dans certains cas, les engagements en vue de leur donner suite restent vagues. À notre avis, la réaction de Sécurité publique et Protection civile Canada est encourageante, puisque le Ministère a déjà pris des mesures dans certains domaines.

Bureau des passeports
Les services de passeport

Chapitre 3

Points saillants

3.1 Le Bureau des passeports a du mal à répondre à la demande de services et aux attentes en matière de sécurité. Il doit apporter des améliorations importantes aux procédures utilisées pour déterminer l'admissibilité à un passeport. Le Bureau n'est pas en mesure actuellement de s'acquitter de toutes ses responsabilités en matière de sécurité en vertu du *Décret sur les passeports canadiens*. Sa liste de surveillance est incomplète et n'est pas toujours mise à jour en temps voulu, car le Bureau n'a pas trouvé de moyens d'obtenir automatiquement les données d'autres sources gouvernementales. La direction ne surveille pas suffisamment certaines fonctions clés de sécurité pour pouvoir garantir qu'elles sont bien exécutées.

3.2 Le Bureau des passeports établit des normes de service à la clientèle qu'il a publiées et il les atteint. Cependant, les coûts sont en hausse et cela n'est pas attribuable aux normes de service. Même si le Bureau fait rapport sur son rendement comparativement à certaines normes de service importantes, l'information sur le rendement au sujet des mesures de sécurité est réduite. Au moment de la vérification, le Bureau des passeports ne possédait pas les systèmes et les pratiques de gestion nécessaires pour se préparer à relever de manière efficace les défis de l'avenir.

3.3 Le Bureau des passeports et le ministère des Affaires étrangères du Canada n'ont pas mené des consultations régulières au sujet des normes de service et de leurs liens avec les droits de passeport et les droits consulaires, comme ils sont tenus de le faire. De plus, le Bureau des passeports ne possède pas d'information fiable sur les coûts associés aux normes de service publiées.

Contexte et autres observations

3.4 Le Bureau des passeports est un organisme de service spécial qui relève du ministère des Affaires étrangères du Canada. Il finance ses activités grâce aux droits d'utilisation qu'il perçoit. Le Bureau des passeports a délivré environ 2,5 millions de passeports en 2003-2004. Il a généré des revenus de 158 millions de dollars qu'il a utilisés pour financer ses activités, et son bénéfice net s'est élevé à 9 millions de dollars. De plus, il a perçu des droits consulaires de 54 millions de dollars qui ont été déposés au Trésor public. Le Bureau des passeports est chargé d'appliquer le *Décret sur les passeports canadiens* qui porte sur la délivrance des divers documents de voyage. La délivrance du passeport bleu de 24 pages, dont le coût a été porté à 87 $ en 2005 (85 $ auparavant), représente 98 p. 100 des activités du Bureau des passeports.

Réaction du Bureau des passeports. Pour chacune des recommandations formulées dans ce chapitre, le Bureau des passeports indique les mesures qu'il a prises, ou qu'il prend ou entend prendre pour mettre en œuvre la recommandation.

Défense nationale
L'initiative C4ISR à l'appui du commandement et du contrôle

Chapitre 4

Points saillants

4.1 La Défense nationale estime que d'ici 2015, elle aura consacré près de 10 milliards de dollars à des projets d'amélioration de la collecte, du traitement et de l'utilisation des informations militaires. Cet investissement est indispensable pour fournir aux commandants de meilleures informations à l'appui de la prise de décision, afin qu'ils soient en mesure d'exercer un commandement et un contrôle plus rapides et efficaces dans les opérations interarmées et interalliées, et que nous puissions progresser au même rythme que nos alliés. C'est un élément clé de la transformation des Forces canadiennes pour faire face aux défis du XXIe siècle. L'initiative C4ISR (commandement, contrôle, communications, informatique, renseignement, surveillance et reconnaissance) est une stratégie qui vise à faciliter cette transformation des technologies de l'information.

4.2 Le Ministère a pris un bon départ dans la gestion du C4ISR, et il a établi des lignes directrices et des méthodologies pour aider à l'atteinte de ses objectifs. Cependant, certains des éléments clés qui sont requis pour assurer le succès de la mise en œuvre de l'initiative C4ISR ne sont pas encore en place. La Défense nationale doit accorder la priorité à la production d'une doctrine C4ISR interarmées, d'un concept des opérations, d'une définition précise de l'interopérabilité, et d'une vision commune de ce que le C4ISR signifie afin de mieux en guider le développement. La Défense nationale a déjà investi environ 4 milliards de dollars sur les 10 milliards de dollars prévus pour les projets C4ISR, et sans ces éléments clés, le Ministère risque de développer des systèmes non compatibles ou redondants.

4.3 Le C4ISR est complexe et coûteux, et il représente un investissement considérable qui permettra au Ministère d'améliorer la collecte, le traitement et l'utilisation de l'information pour les opérations, en particulier les opérations interarmées et interalliées. Le Ministère reconnaît que chaque armée ne peut pas et ne doit pas se doter de ses propres systèmes C4ISR. La Marine, l'Armée de terre et la Force aérienne doivent travailler ensemble et avec nos alliés pour profiter des économies d'échelle, et pour développer des systèmes interopérables et pleinement intégrés. C'est le Sous-chef d'état-major de la Défense (SCEMD) qui est chargé des opérations interarmées, mais chacune des trois armées (Marine, Armée de terre et Force aérienne) s'occupe traditionnellement de produire ce dont elle a besoin pour ces opérations. Par conséquent, plutôt que d'être mené conjointement, le développement du C4ISR a eu tendance à être mené séparément par chaque armée. De plus, les comités existants des capacités interarmées requises devront être dotés de pouvoirs mieux définis et jouer un rôle plus important

dans l'approbation des projets pour que les activités soient bien coordonnées et répondent aux attentes des trois armées.

4.4 Pour que l'initiative C4ISR reste réalisable et financièrement abordable, la Défense nationale doit se doter de mécanismes pour faciliter le choix des projets et pour guider le développement des systèmes. Le Ministère utilise une méthodologie qui l'aide à définir et à préciser les besoins relatifs au système C4ISR au fils du temps, et il a commencé à élaborer une approche commune pour la conception des systèmes requis pour répondre à ces besoins. Cependant, les projets déjà en cours ou en développement n'ont pas été conçus selon une approche commune, et il faudra les examiner pour déterminer s'ils répondent toujours aux besoins du Ministère. Sans cette adhésion à une approche commune, le Ministère n'aura pas l'assurance que ses systèmes seront compatibles et intégrés tel que prévu. Une approche commune au niveau de la conception (c'est-à-dire une architecture d'entreprise) et un examen de tous les projets seront nécessaires pour que le Ministère puisse aller de l'avant d'une façon structurée, efficace et disciplinée.

Contexte et autres observations

4.5 Comme toutes les autres forces armées dans le monde, les Forces canadiennes ont pour objectif d'améliorer la collecte, l'analyse, la diffusion et le partage de l'information recueillie par le biais du C4ISR, afin de fournir aux commandants des renseignements fiables et pertinents pour la prise de décision. Les forces armées déploient des efforts soutenus dans le domaine du C4ISR, en raison des possibilités qu'offrent les technologies de l'information pour l'amélioration du commandement et du contrôle.

4.6 En décembre 2003, le ministère de la Défense nationale a publié le Guide de commandement et plan de campagne C4ISR, pour fournir aux Forces canadiennes des lignes directrices de haut niveau et une approche intégrée pour le développement et la transformation d'une capacité C4ISR qui pourra appuyer le commandement et le contrôle à l'échelle des Forces canadiennes pendant une bonne partie du XXIe siècle.

4.7 D'ici 2008, le Ministère veut avoir réalisé la première étape du C4ISR, et avoir achevé trois phases : développement du concept, consolidation des projets et des initiatives, et transformation initiale. Cela nécessitera la création d'une culture axée sur l'information et d'une organisation réseaucentrique.

4.8 Notre Rapport de 1994, chapitre 25, Technologie de l'information, recommandait que les systèmes de commandement et de contrôle puissent être capables d'opérer de concert dans le cadre d'opérations interarmées et interalliées, ce que le Ministère avait accepté comme une exigence impérative. L'Infrastructure de la technologie de l'information et le Système d'information, de commandement et de contrôle des Forces canadiennes s'efforçaient de répondre à cette exigence. Le Ministère avait reconnu que, jusqu'à tout récemment, il n'avait pas accordé une haute priorité à l'interopérabilité des systèmes dans le cadre des opérations interarmées. Néanmoins, notre chapitre de suivi de 1996 avait conclu qu'il faudrait encore

effectuer certaines mises au point au niveau de l'interopérabilité des systèmes d'information, de commandement et de contrôle avant de pouvoir les utiliser dans le cadre des opérations interarmées et interalliées.

4.9 Dans notre Rapport de 1998, chapitre 3, Équiper et moderniser les Forces canadiennes, nous avons signalé que depuis 1994, l'Armée de terre ne s'était pas tenue à la fine pointe de la technologie pour la modernisation de son équipement, ce qui la rendait vulnérable dans les opérations de faible et de moyenne envergure. Certains problèmes ont été corrigés depuis, mais d'autres non. Par exemple, la Défense nationale a travaillé au développement d'un système de communications pour l'Armée de terre qui devait être prêt en 2001, et qui devait avoir une interopérabilité parfaite avec les autres systèmes de commandement et de contrôle des Forces canadiennes. Cependant, en 2004, ce système n'était pas encore pleinement opérationnel.

Réaction du Ministère. Le Ministère a fait connaître les mesures qu'il a prises ou compte prendre pour donner suite aux recommandations. Chaque recommandation présentée dans le chapitre est suivie d'une réponse détaillée.

L'évaluation de certains rapports ministériels sur le rendement

Chapitre 5

Points saillants

5.1 Nous avons évalué la qualité des rapports ministériels sur le rendement de trois ministères — Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Ressources naturelles Canada — afin de mesurer les progrès accomplis par rapport à nos critères. L'évaluation des rapports ministériels sur le rendement à l'aide de notre modèle d'évaluation a révélé une légère amélioration, tout au plus, de la qualité pour une période de deux ans, soit de 2002-2003 à 2003-2004. Pour une période de neuf ans, soit de 1995-1996 à 2003-2004, nous avons décelé de modestes améliorations dans le cas de deux ministères et des résultats mitigés dans le cas du troisième. Malgré ces faibles progrès des rapports sur le rendement au cours de la période de neuf ans, les derniers rapports sont encore en deçà du critère déterminant ce qu'est un rapport satisfaisant.

5.2 La plupart des rapports sur le rendement donnent un bon aperçu du contexte opérationnel de chaque ministère et des résultats stratégiques prévus. En revanche, les attentes à l'égard du rendement ne sont pas toujours formulées avec clarté et concision, et l'information n'est pas nécessairement centrée sur les résultats des programmes. Qui plus est, les résultats communiqués ne sont pas toujours équilibrés et n'indiquent pas les sources des données ni les limites de celles-ci. De même, les rapports renferment peu de renseignements démontrant que l'information sur le rendement sert à prendre des décisions qui ont pour objet d'améliorer les résultats des programmes au cours des exercices futurs.

5.3 Les résultats de l'évaluation des trois rapports de chacun des trois exercices ne nous permettent pas de généraliser ni de parler de tendance dans tous les ministères, mais ils suscitent autant d'inquiétudes au sujet de la qualité générale des rapports que lors de nos vérifications et études précédentes. D'après ces constatations, il est raisonnable de croire que si les ministères ne sont pas plus diligents et que si les comités parlementaires ne les surveillent pas de plus près, il faudra peut-être des décennies au lieu de quelques années seulement pour obtenir des améliorations appréciables de la qualité de l'information communiquée sur le rendement. À notre avis, à ce rythme, les parlementaires et les Canadiens ne pourront obtenir une véritable reddition de comptes des ministères et des organismes en matière de rendement.

Contexte et autres observations

5.4 Le Parlement tient le gouvernement responsable des dépenses de l'exercice écoulé, influe sur les plans et les priorités futurs et approuve les dépenses du prochain exercice. Les parlementaires devraient avoir l'assurance que les rapports sur le rendement les informent adéquatement sur le rendement du gouvernement à l'égard des questions de première importance. Ils devraient aussi utiliser ces rapports pour demander aux ministres de rendre compte des dépenses de leur ministère. Les Canadiens, quant à eux, veulent savoir si leurs impôts et leurs taxes ont servi aux fins prévues par les parlementaires. Ils veulent aussi savoir si le gouvernement a fait une utilisation optimale de l'argent des contribuables. Pour les parlementaires et les Canadiens, une reddition de comptes efficace est fonction avant tout d'une information sur le rendement de bonne qualité.

5.5 Pour répondre à ce besoin, le Parlement et le gouvernement ont tenté à plusieurs reprises d'améliorer la qualité des rapports sur le rendement des ministères. À cet égard, mentionnons la création en 1981 de la Partie III du *Budget des dépenses* et la séparation à titre d'essai des documents portant sur la planification et le rendement en 1995, séparation devenue permanente en 1997.

5.6 Notre Bureau éprouve aussi des inquiétudes au sujet de la qualité des rapports sur le rendement. Nous en parlons dans nos vérifications depuis au moins 1988, année où nous avons cerné des lacunes évidentes, mais aussi noté quelques améliorations. En 2000, nous avons examiné la qualité des rapports ministériels sur le rendement présentés au Parlement et conclu que les progrès des ministères et des organismes fédéraux étaient décevants.

5.7 Afin de faciliter nos travaux ultérieurs, nous avons établi un ensemble de critères auxquels doit répondre un bon rapport et nous les avons présentés en 2002 sous la forme d'un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement. Au cours de l'année suivante, nous avons communiqué les résultats de l'application du modèle aux rapports ministériels sur le rendement de neuf ministères. Nous avons relevé quelques pratiques prometteuses et de nombreux problèmes mais, dans l'ensemble, nous avons constaté que les rapports ne soutenaient pas autant que nous l'aurions voulu la comparaison avec notre modèle.

5.8 C'était la deuxième fois que nous utilisions notre modèle pour évaluer des rapports sur le rendement. Par contre, c'était la première fois que nous comparions les rapports d'un ministère sur une ou plusieurs périodes afin d'évaluer ses progrès au plan de la qualité. Or, il semble que globalement l'amélioration de l'information sur le rendement communiquée au Parlement demeure une tâche difficile pour ces trois ministères, même après presque dix ans de tentatives en ce sens.

Réaction du gouvernement. Le gouvernement a réagi à nos observations et nous a fait savoir qu'il poursuivrait ses efforts visant à améliorer les rapports sur le rendement que doivent produire les ministères fédéraux.

Affaires indiennes et du Nord Canada
La mise en valeur des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest

Chapitre 6

Points saillants

6.1 Les ressources non renouvelables offrent un immense potentiel de développement économique dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.). Malgré tout, l'incertitude plane quant au climat d'investissement entourant ce développement, en partie parce que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ne s'est pas bien acquitté de ses responsabilités à l'égard du mécanisme d'examen des projets de développement.

6.2 Le Ministère n'a formulé aucune ligne directrice sur certains termes ambigus de la loi habilitante ou sur l'établissement de normes sur les eaux comme le permettent les dispositions législatives. De plus, le Ministère n'a pas exigé que les offices de réglementation rendent compte de la façon dont ils s'acquittent de leur rôle relativement au mécanisme sans s'ingérer dans les décisions qu'ils prennent en tant qu'organes quasi-judiciaires.

Contexte et autres observations

6.3 Notre vérification a porté sur la mesure dans laquelle le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien s'est acquitté de ses responsabilités, lesquelles font partie intégrante du mécanisme de demande et de délivrance des permis pour la mise en valeur des ressources non renouvelables des Territoires du Nord-Ouest.

6.4 À la suite de la signature des accords de revendications territoriales dans les Territoires du Nord-Ouest et de l'adoption de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, le gouvernement fédéral a créé une série d'offices en vue de réglementer l'utilisation des terres et des eaux et de protéger l'environnement. Le Ministère a ainsi cru que la meilleure voie à suivre serait de laisser ces offices administrer le mécanisme pour donner aux peuples autochtones des T.N.-O. l'assurance que le gouvernement fédéral était sincère et qu'il voulait bel et bien leur céder le contrôle. Cette décision, prise il y a sept ans, a contribué à l'instauration d'un environnement de réglementation qui, aujourd'hui, doit être consolidé.

6.5 Alors même que le gouvernement fédéral négocie le transfert de responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest, il importe pour les Canadiens que le mécanisme de mise en valeur des ressources non renouvelables dont les T.N.-O. pourraient hériter soit bien géré.

6.6 De plus, sept années après l'adoption de la *Loi*, il est temps pour le Ministère de revoir la façon dont il gère le mécanisme et de le consolider quant aux aspects décrits dans le présent chapitre afin de garantir qu'il est

suffisamment solide pour permettre de relever les défis et de saisir les possibilités qui se présenteront au cours de la prochaine décennie.

Réaction du Ministère. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien accepte toutes les recommandations et s'engage à prendre les mesures qui s'imposent pour résoudre les questions que nous soulevons dans le présent chapitre.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2005

Table des matières principale

	Message de la vérificatrice générale du Canada Points saillants
Chapitre 1	Ressources naturelles Canada — La gouvernance et la gestion stratégique
Chapitre 2	La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme : sûreté du transport aérien, sécurité maritime et protection civile
Chapitre 3	Bureau des passeports — Les services de passeport
Chapitre 4	Défense nationale — L'initiative C4ISR à l'appui du commandement et du contrôle
Chapitre 5	L'évaluation de certains rapports ministériels sur le rendement
Chapitre 6	Affaires indiennes et du Nord Canada — La mise en valeur des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest

2005

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

AVRIL

Chapitre 1
Ressources naturelles Canada —
La gouvernance et la gestion stratégique

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport d'avril 2005 de la vérificatrice générale du Canada comporte six chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2005
N° de catalogue FA1-2005/1-1F
ISBN 0-662-79338-2

Chapitre

1

Ressources naturelles Canada

La gouvernance et la gestion stratégique

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Fluctuations de l'effectif scientifique du Ministère 5
Réduction du financement de base et augmentation du financement temporarisé 6
Initiatives récentes 6
Le mandat législatif du Ministère est vaste 7
Le Ministère a interprété son rôle de diverses façons 8
Comment Ressources naturelles Canada voit son fonctionnement 8
Objet de la vérification 10

Observations et recommandations 11

Établissement des priorités stratégiques 11

Il y a un manque d'uniformité dans les documents de planification stratégique 12
Les processus de gouvernance doivent être davantage axés sur les dossiers stratégiques 14
Les secteurs n'ont pas l'information voulue sur l'industrie pour effectuer leur planification stratégique 16
La planification des ressources humaines est inadéquate 18
Il faut améliorer les systèmes d'information qui servent à la surveillance ministérielle 20

Préparation aux situations d'urgence et évaluation des risques 21

Le Ministère n'est pas prêt à faire face aux urgences dans tous ses secteurs de responsabilité 21
Les processus d'évaluation des risques sont inadéquats 25
Il faut étoffer l'information et l'analyse économiques 26

Information destinée au Parlement 28

Le Ministère s'acquitte généralement de ses obligations en matière d'établissement de rapports annuels 28
Les rapports sur le rendement comportent plusieurs lacunes 29

Conclusion 30

À propos de la vérification 32

Ressources naturelles Canada
La gouvernance et la gestion stratégique

Points saillants

1.1 Ressources naturelles Canada gère divers dossiers importants. Cependant, le Ministère n'a pas de plan stratégique qui corresponde à son mandat législatif et à ses priorités gouvernementales, qui soit communiqué au personnel et qui encadre les plans d'activités des secteurs. Pour bien canaliser ses efforts, le Ministère doit instaurer de bons processus de gouvernance et de gestion à l'échelle ministérielle. Il doit aussi améliorer ses processus stratégiques de prise de décision et de gouvernance pour que les dossiers horizontaux soient gérés de la même manière dans l'ensemble du Ministère.

1.2 Le Ministère est responsable, à l'échelle fédérale, de l'élaboration des plans d'intervention civile servant à coordonner l'action du gouvernement fédéral en cas d'urgence dans de nombreux domaines liés aux ressources naturelles. Nous avons constaté que les secteurs opérationnels du Ministère n'ont pas tous recours au même cadre pour évaluer les risques et que le Ministère n'a pas dressé de plans d'urgence appropriés dans tous les domaines dont il est responsable.

Contexte et autres observations

1.3 Le Ministère a une main-d'œuvre spécialisée qui vieillit. Néanmoins, il ne sait pas exactement quelles sont les compétences et capacités de son effectif actuel ni celles qu'il devra acquérir. Nous avons également constaté que les systèmes ministériels de gestion de l'information ne fournissent pas de données cohérentes, lesquelles permettraient au Ministère d'exercer une surveillance efficace.

1.4 Dans l'ensemble, Ressources naturelles Canada produit les rapports exigés en vertu du *Règlement sur le rapport sur l'état des forêts au Canada* et de la *Loi sur l'efficacité énergétique*. Le Ministère doit établir un processus plus rigoureux qui pourrait l'aider à gérer en fonction des résultats. Ses rapports de rendement doivent faire référence à son mandat et faciliter la compréhension des divers cadres qui servent à évaluer son rendement.

1.5 Le Ministère a un très vaste mandat et il doit relever plusieurs défis importants. Mentionnons notamment que ses niveaux de financement ont été amputés d'environ 50 p. 100, et qu'ils ont ensuite été doublés au cours des dix dernières années. Presque la moitié de son financement est consacré à des programmes à court terme qui ne durent que de trois à cinq ans. Ajoutons à cela que bon nombre de ses cadres supérieurs et spécialistes techniques sont admissibles à la retraite. Le Ministère a récemment lancé diverses initiatives d'envergure afin de surmonter ses problèmes. Ressources naturelles Canada

doit disposer de bons systèmes et de bonnes pratiques de gestion stratégique pour traiter de manière cohérente ses dossiers qui ont de plus en plus une dimension horizontale.

Réaction du Ministère. Ressources naturelles Canada a indiqué les mesures prises ou planifiées afin de donner suite aux recommandations. Une réponse détaillée suit chaque recommandation du chapitre.

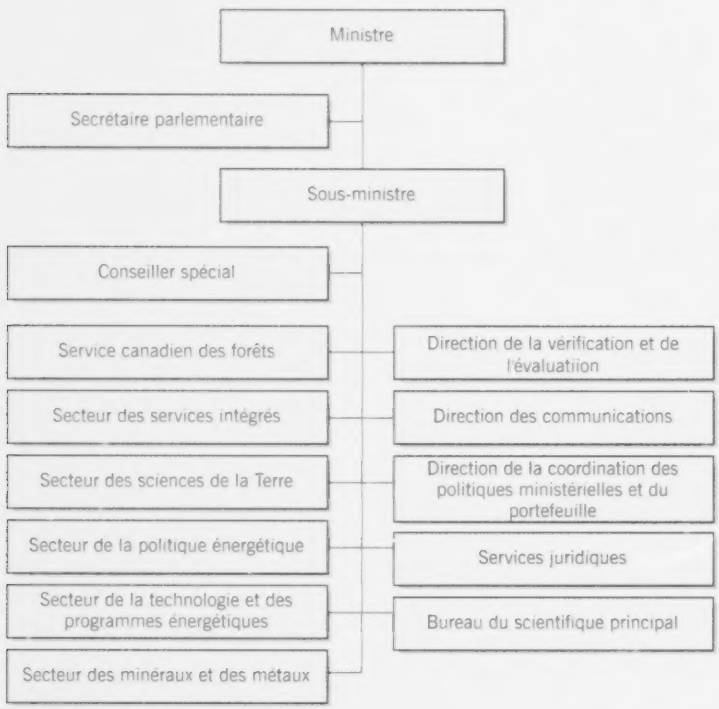
Introduction

1.6 Ressources naturelles Canada a succédé au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Il regroupe surtout des institutions ayant une vocation scientifique, y compris le Service canadien des forêts, la Commission géologique du Canada, Géomatique Canada et le ministère des Mines, qui étaient auparavant des entités distinctes.

1.7 Le Ministère est structuré en fonction des domaines industriels; il compte cinq secteurs opérationnels et un secteur des services intégrés (pièce 1.1). À l'échelle fédérale, il est responsable des forêts, de l'approvisionnement et de la consommation énergétiques, des minéraux et des métaux, et des sciences de la Terre. Il s'acquitte de son mandat en collaboration étroite avec ses partenaires et différents intervenants.

1.8 L'économie du pays repose en bonne partie sur les industries axées sur les ressources. En 2002, elles représentaient plus de 131 milliards de dollars et plus de 13 p. 100 du produit intérieur brut. Elles procurent un emploi direct à plus d'un million de Canadiens d'un bout à l'autre du pays. Il y a au Canada

Pièce 1.1 Organigramme de Ressources naturelles Canada



Source : Ressources naturelles Canada

presque 6 000 collectivités rurales et éloignées, et plus de 600 d'entre elles comptent sur les industries de ressources pour assurer au-delà de 50 p. 100 de leur base économique (pièce 1.2).

Pièce 1.2 Collectivités qui dépendent des forêts, de l'énergie, des mines et de la transformation des métaux, 2001

Collectivités tributaires des ressources	Collectivités (nombre approximatif)
Forêts	300
Énergie	75
Mines et transformation des métaux	125
Collectivités qui dépendent de plus d'une des industries de ressources mentionnées ci-dessus	165
Total	**665**

Source : Ressources naturelles Canada

1.9 Le Ministère gère plusieurs grands dossiers horizontaux, internationaux, économiques et politiques que l'on peut ventiler en trois catégories : les dossiers d'approvisionnement, les dossiers commerciaux et les dossiers environnementaux (pièce 1.3). Par « dossiers horizontaux », on entend ceux qui touchent plus d'un secteur ou ministère fédéral.

Pièce 1.3 Principaux dossiers du Ministère

Dossiers d'approvisionnement

- Mise en valeur du pétrole extracôtier et des sables bitumineux
- Mise en valeur de l'énergie et construction d'un pipeline dans le Nord
- Vieillissement de l'infrastructure d'approvisionnement en électricité (notamment les centrales nucléaires de l'Ontario, du Québec et du Nouveau-Brunswick)
- Épuisement des réserves canadiennes de sept métaux importants (par exemple le cuivre et le zinc)
- Protection de l'infrastructure énergétique
- Énergies de remplacement et gestion de la demande énergétique, dont l'efficacité énergétique

Dossiers commerciaux

- Harmonisation de la réglementation
- Bois-d'œuvre et accès au marché américain
- Accès au marché international
- Imposition des ressources

Dossiers environnementaux

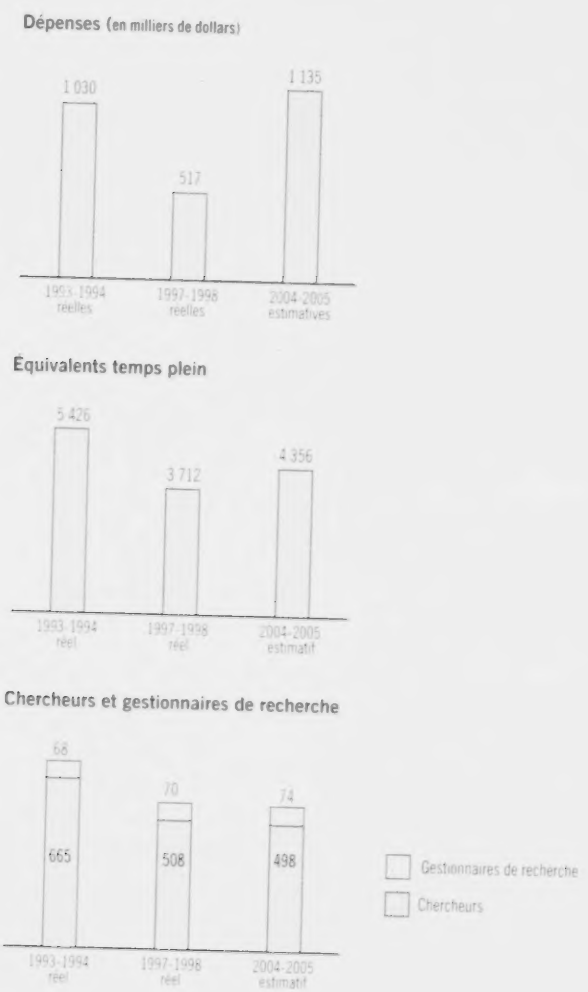
- Changement climatique
- Ravageurs forestiers nouveaux, étrangers et invasifs

Source : Ressources naturelles Canada

Fluctuations de l'effectif scientifique du Ministère

1.10 En raison des réductions budgétaires qui ont fait suite à l'Examen des programmes, le Ministère a vu ses dépenses amputées d'environ 50 p. 100 de 1995 à 1998, alors que son effectif fondait de 30 p. 100 environ. Il a perdu des ressources principalement dans les catégories des employés scientifiques (794), de la gestion (79) et de l'administration (450) (pièce 1.4).

Pièce 1.4 Variations des dépenses et de l'effectif du Ministère



Source : Ressources naturelles Canada

1.11 Depuis septembre 2004, environ 70 p. 100 du personnel du Ministère, dont 498 chercheurs et 74 gestionnaires de recherche, se consacrent à des activités scientifiques et connexes auxquelles le Ministère attribue environ 74 p. 100 de son budget (à l'exclusion des paiements législatifs). (Les paiements législatifs s'élèvent à environ 334 millions de dollars et comprennent surtout des transferts aux provinces pour la mise en valeur du pétrole et du gaz extracôtiers, ainsi que des contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés.) Après l'Examen des programmes, le Ministère s'est recentré sur ce qui lui restait d'activités scientifiques internes, tout en conservant une certaine capacité au chapitre des politiques et du régime réglementaire de surveillance.

1.12 Les connaissances et l'expertise de l'effectif sont absolument essentielles à l'efficacité des programmes de Ressources naturelles Canada. À l'instar de nombreuses autres organisations axées sur les connaissances, le Ministère doit composer avec le vieillissement de sa main-d'œuvre.

Réduction du financement de base et augmentation du financement temporarisé

1.13 Les ressources du Ministère ont augmenté depuis le creux qui a suivi l'Examen des programmes. Cependant, la hausse de l'effectif a surtout été attribuable aux fonds temporaires que le Ministère a reçus pour exécuter des programmes à fins déterminées et des programmes temporarisés. Ces programmes ont une courte durée de vie, généralement de un à cinq ans. Selon Ressources naturelles Canada, ces programmes absorbent maintenant 62 p. 100 de son budget. Les programmes temporarisés ont différents effets, dont les suivants :

- Les gestionnaires doivent gérer des ressources changeantes, ce qu'ils font au détriment du reste de leur travail.
- Il est souvent difficile, voire impossible, de muter des scientifiques d'un projet à un autre dans un domaine qu'ils ne connaissent pas.
- Le recrutement des scientifiques est plus problématique car ceux-ci préfèrent travailler dans des organisations qui disposent d'une base de financement plus stable.

Initiatives récentes

1.14 Au cours des deux dernières années, le Ministère a lancé diverses initiatives d'envergure afin de relever les défis auxquels il fait face.

- **Services de soutien.** Le Ministère a réalisé une vaste étude de ses services de soutien (finances, approvisionnement, technologie de l'information, communications, gestion des immobilisations et ressources humaines) et il est en voie de mettre en œuvre les recommandations qui en ont découlé. Il y aura notamment création d'un Bureau des services partagés afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience des services de soutien et de consolider la gestion de l'administration ministérielle.
- **Gestion des sciences.** En septembre 2003, le Ministère a établi le Bureau du scientifique principal. Nous avons été informés que le

personnel du Bureau était en train de rédiger un énoncé de vision et de mettre en place une architecture d'organisation, comprenant des structures de gouvernance, des principes et des lignes directrices, de même que des politiques et processus de gestion des sciences et de la technologie. Le Ministère songe également à instaurer des réseaux thématiques pour mieux coordonner les programmes de sciences et de technologie, qui portent sur des dossiers politiques multisectoriels.

- **Gestion de l'information.** Le Ministère nous a informés qu'il a exploré diverses possibilités en vue de la création d'un système ministériel d'information sur les sciences et la technologie. Il a dû interrompre ses travaux en raison d'une décision du Conseil du Trésor qui envisage d'implanter un système d'information pangouvernemental. Entre-temps, le Ministère élabore un modèle standard que les secteurs opérationnels pourront utiliser pour produire leurs rapports en sciences et en technologie.
- **Gestion des ressources humaines.** Le Ministère a lancé l'année dernière le Programme de recrutement et de perfectionnement d'analystes politiques. Il a ainsi pu recruter des diplômés universitaires pour accroître sa capacité d'élaboration des politiques.

Le mandat législatif du Ministère est vaste

1.15 Les pouvoirs du Ministère sont énoncés dans plus de 30 lois du Parlement. Ce fondement législatif évolue depuis plus d'un siècle. Les quatre principales lois dont le Ministère tire ses pouvoirs sont la *Loi sur le ministère des Ressources naturelles*, la *Loi sur les levés et l'inventaire des ressources naturelles*, la *Loi sur les explosifs* et la *Loi sur les forêts*.

1.16 La *Loi sur le ministère des Ressources naturelles* établit la raison d'être du Ministère. Elle stipule que le ministre des Ressources naturelles doit :

- coordonner, promouvoir, recommander et mettre en œuvre des politiques;
- participer à la croissance et au perfectionnement du potentiel scientifique et technique canadien;
- promouvoir le développement et l'utilisation de la technologie en matière de télédétection;
- élaborer des codes et des normes en matière de levés et de produits à base de ressources naturelles;
- recueillir, dépouiller, analyser, coordonner et diffuser de l'information;
- s'efforcer de faire valoir l'exploitation et l'utilisation judicieuses des ressources naturelles du Canada, et la compétitivité de celui-ci dans le domaine des produits à base de ressources naturelles;
- participer à l'amélioration et à la promotion de l'accès au marché;
- veiller au développement durable des ressources naturelles du Canada et à leur gestion intégrée;
- promouvoir la coopération avec les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux au Canada et à l'étranger.

1.17 Les autres lois établissent le mandat du Ministère dans les domaines suivants : politique énergétique, politique nucléaire, gestion des terres de la Couronne et des frontières, et réglementation de la vente, de l'utilisation et de la distribution des explosifs. Elles mettent aussi en place une fondation pour le financement de l'appui technologique au développement durable.

Le Ministère a interprété son rôle de diverses façons

1.18 Pour suivre l'évolution des priorités gouvernementales, le Ministère a centré son action sur différents domaines au fil du temps et s'est donné un ou plusieurs des rôles suivants :

- fournisseur de connaissances, surtout sur les éléments que l'on retrouve dans le sol canadien;
- gestionnaire et promoteur des sciences et de la technologie;
- organisme de réglementation;
- gestionnaire de programmes de mise en valeur dans les secteurs de l'énergie, des forêts, des minéraux et des métaux;
- investisseur dans des mégaprojets énergétiques;
- promoteur de l'efficacité énergétique.

1.19 Ressources naturelles Canada est chargé d'élaborer et de tenir à jour des plans d'urgence dans différents domaines. Il doit notamment coordonner l'intervention du gouvernement fédéral en cas de pénuries d'énergie ou de graves pannes d'électricité (par exemple la panne de courant qui a frappé l'Ontario et l'Est des États-Unis le 14 août 2003), de catastrophes minières et d'urgences liées à la production du pétrole et du gaz extracôtiers.

1.20 Au nom du gouvernement fédéral, le Ministère contrôle et réglemente, conjointement avec l'Office national de l'énergie, la production, le traitement, la transmission, l'entreposage, la vente, la distribution au Canada, l'exportation et l'importation de l'énergie. Affaires indiennes et du Nord Canada exerce cette responsabilité dans les territoires.

Comment Ressources naturelles Canada voit son fonctionnement

1.21 Ressources naturelles Canada a le mandat de promouvoir le développement et l'utilisation durable des ressources minières, énergétiques et forestières du Canada et de rehausser la compétitivité de ses ressources et de ses produits.

1.22 Le Ministère mène des activités très variées. Il intervient plus particulièrement dans trois grands domaines de l'économie canadienne : l'énergie, les forêts et les mines. Même si quelques dossiers horizontaux (par exemple le développement durable, la réglementation et les incidences du changement climatique) touchent à tous ces domaines, les enjeux, les perspectives d'avenir et les défis avec lesquels ils doivent composer sont assez différents. Ces différences touchent notamment les aspects suivants :

- les cycles de prix des produits et les marchés de chacun de ces domaines;
- leurs bases de ressources;

- leur dimension internationale;
- leurs groupes d'intervenants.

1.23 Le Ministère collabore étroitement avec les groupes industriels et les groupes d'intervenants de ces trois domaines. Voici certaines des initiatives prises à cet égard :

- **Service canadien des forêts.** La mise sur pied du Conseil canadien de l'innovation forestière (qui compte des représentants de l'industrie et des gouvernements provinciaux) et une collaboration plus étroite avec les ministres des Forêts des provinces et des territoires visent à favoriser des démarches plus stratégiques et plus coordonnées dans la gestion des dossiers forestiers.
- **Secteur de la politique énergétique et Secteur de la technologie et des programmes énergétiques.** Dans le cadre du Mécanisme de dialogue sur l'énergie, le Ministère collabore étroitement avec des fonctionnaires provinciaux et des représentants de l'industrie afin d'orienter les dossiers de politique énergétique.
- **Secteur des minéraux et des métaux.** Le Processus de Kimberley a réuni des représentants des gouvernements de 50 pays, de l'industrie du diamant et d'organismes non gouvernementaux dans le but de mettre fin au commerce des diamants servant à financier des conflits.

1.24 Le quatrième secteur de Ressources naturelles Canada, soit le Secteur des sciences de la Terre, fournit des données scientifiques spécialisées qui sont indispensables à la prise de décisions éclairées en matière de politique économique, environnementale et sociale pour la gouvernance et le développement du Canada, aujourd'hui et à l'avenir. Essentiellement, le Secteur fournit des données scientifiques au gouvernement et à d'autres intervenants.

1.25 En matière de planification, le principal défi du Ministère est d'intégrer la gestion des dossiers horizontaux dans les stratégies sectorielles. Voici des exemples de dossiers horizontaux ayant retenu l'attention du Ministère :

- le cadre de développement durable;
- l'atténuation et l'adaptation au changement climatique;
- la réglementation;
- l'innovation;
- la gestion des sciences et de la technologie.

1.26 Le changement climatique a suscité beaucoup d'activités et de nouveaux programmes au sein du Ministère. Le Secteur de la politique énergétique a piloté ce dossier pour Ressources naturelles Canada, mais tous les secteurs y ont participé. Le Ministère a également pris part à un vaste projet gouvernemental comprenant des systèmes partagés de planification et de reddition de comptes.

1.27 Les activités horizontales de Ressources naturelles Canada reçoivent l'appui des services ministériels (y compris la Direction de la coordination des politiques ministérielles et du portefeuille, le Bureau du scientifique principal et la Direction des communications) ainsi que des comités horizontaux de gestion (par exemple le Comité de gestion ministérielle et le Comité des politiques stratégiques).

1.28 L'organisation, les activités de planification et les processus de gestion de Ressources naturelles Canada à l'échelle ministérielle sont structurés de manière à équilibrer les responsabilités et activités propres à des secteurs particuliers d'une part, et la nécessité de bien gérer les dossiers horizontaux, d'autre part. Parmi ces processus figurent les suivants :

- Les directions du Ministère effectuent des activités de planification générale et des analyses contextuelles stratégiques qui servent tous les secteurs.
- Chaque secteur gère à sa façon ses activités stratégiques et opérationnelles, en fonction de ses responsabilités opérationnelles ainsi que des problèmes et possibilités qui lui sont propres.
- Les activités ministérielles horizontales (y compris les services de soutien, la gestion des sciences et la gestion des ressources humaines) sont également administrées à l'échelle ministérielle.
- Les secteurs et les directions du Ministère s'occupent des priorités horizontales du gouvernement, dont le changement climatique, l'élaboration d'un cadre de développement durable, la réforme de la réglementation et les dossiers liés à l'eau.

Objet de la vérification

1.29 Notre vérification visait à :

- évaluer si les mécanismes de gouvernance, les systèmes de gestion et les pratiques au niveau stratégique de Ressources naturelles Canada sont de nature à appuyer l'élaboration de ses politiques, ses travaux de recherche et ses programmes, de même que ses autres activités;
- déterminer si le Ministère évalue de façon appropriée les résultats et effets de ses activités, s'il les communique bien au Parlement et s'il produit les rapports exigés par la loi.

1.30 Notre vérification a porté sur les pratiques de gouvernance et de gestion des cinq secteurs opérationnels de Ressources naturelles Canada, et ce, au niveau stratégique plutôt qu'à l'échelle des programmes. C'est pourquoi nous n'avons pas vérifié de programmes ministériels tel que le programme sur le changement climatique. Nous n'avons pas non plus vérifié d'initiatives interministérielles. Afin d'examiner la gestion stratégique du Ministère, nous avons choisi d'effectuer des tests supplémentaires dans le domaine de la protection civile. Cette activité s'inscrit sous le volet de la sécurité publique, l'un des cinq résultats stratégiques du Ministère.

1.31 Nous avons défini quatre secteurs d'intérêt :

- la gestion stratégique et l'établissement de directives;
- la gestion intégrée de l'information et la prise de décision;
- certains aspects de la gestion des ressources humaines;
- la mesure du rendement et les rapports connexes.

1.32 Certains renseignements quantitatifs qui figurent dans ce chapitre sont fondés sur des données de Ressources naturelles Canada. Nous avons évalué ces données au moyen d'analyses, de comparaisons et de discussions. À moins d'indication contraire dans ce chapitre, les données fournies par Ressources naturelles Canada n'ont pas été vérifiées. La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de l'évaluation.

Observations et recommandations

Établissement des priorités stratégiques

1.33 Chacun des cinq secteurs opérationnels du Ministère a des caractéristiques qui lui sont propres dont ses responsabilités législatives, ses intervenants et ses dossiers clés. Nous ne nous attendions donc pas à ce qu'un plan d'activités intégré réponde aux besoins de tous les secteurs. Cependant, nous pensions que le Ministère aurait un plan stratégique d'ensemble pour guider les secteurs et pour bien expliquer ses grandes priorités stratégiques aux parlementaires et aux intervenants.

1.34 Le Ministère doit relever divers défis dont les suivants :

- son effectif a beaucoup diminué, pour ensuite augmenter rapidement;
- son effectif vieillit;
- il consacre une partie importante de ses ressources à des programmes temporarisés, ce qui complique la dotation.

Dans ce contexte, il est important que le Ministère fasse une bonne planification stratégique susceptible de l'aider à affecter les ressources limitées dont il dispose et à s'adapter à l'évolution de son environnement (pièce 1.5).

Pièce 1.5 Éléments d'un bon plan stratégique

Un bon plan stratégique :

- cadre avec le mandat et les priorités gouvernementales;
- tient compte de l'environnement externe, des risques, des choix, des intervenants, des ressources disponibles, des forces et des faiblesses de l'organisation, et des répercussions possibles;
- analyse les risques, les choix et les mesures proposées;
- établit la vision, les priorités et les objectifs de l'organisation de même que les résultats escomptés;
- est communiqué au personnel;
- est mis en œuvre dans toute l'organisation.

Il y a un manque d'uniformité dans les documents de planification stratégique

1.35 Ressources naturelles Canada n'a pas de plan stratégique ministériel. Il utilise plutôt deux documents classifiés, soit un document de breffage de 2004 ainsi qu'un document de vision, dans lesquels sont articulées sa vision, ses priorités et son orientation. Les membres du Comité de gestion ministérielle, y compris les dirigeants des secteurs opérationnels, ont participé à la rédaction de ces documents. Toutefois, puisque le personnel et les autres intervenants n'y ont pas accès, nous avons aussi consulté d'autres documents qui font autorité, c'est-à-dire les stratégies de développement durable, les plans d'activités des secteurs, ainsi que les rapports sur les plans et les priorités. Cela nous a permis de vérifier si les mesures énoncées dans ces derniers concordent avec les documents classifiés et s'ils font connaître ces mesures au personnel et aux intervenants.

1.36 Dans son rapport d'octobre 2004, la commissaire à l'environnement et au développement durable soulignait que Ressources naturelles Canada était l'un des ministères où les cadres supérieurs avaient souvent fait preuve d'un leadership fort. Cela avait notamment eu pour avantages de meilleures stratégies de développement durable et des efforts plus probants pour respecter les engagements en matière d'environnement.

1.37 Les stratégies de développement durable visent à influer sur le changement pour favoriser le développement durable. La Stratégie 2004 du Ministère ne portait pas sur tous ses domaines de responsabilité; par conséquent, à notre avis, cette stratégie ne peut pas jouer un rôle de plan stratégique ministériel.

1.38 Nous avons constaté que chacun des cinq secteurs opérationnels est chargé d'établir sa propre mission et de veiller à la faire cadrer avec les lois pertinentes et l'orientation du gouvernement. Bien que cela soit nécessaire, le Ministère n'a pas adopté une méthode d'analyse cohérente pour s'assurer que les secteurs s'acquittent de leur mandat législatif et qu'ils donnent suite aux priorités du Parlement, et pour les aider à gérer les dossiers horizontaux. Les énoncés de mission des secteurs ne présentent donc pas les résultats escomptés de manière cohérente, c'est-à-dire en établissant des liens précis avec l'énoncé de vision du Ministère, son mandat législatif ou la volonté exprimée par le gouvernement.

1.39 Notre vérification a permis de constater que le plan d'activités de l'un des secteurs ne comprend pas d'énoncé de mission, tandis que les plans des autres secteurs soulignent des attentes divergentes — de « fournisseur d'information » à « organisation vouée au développement durable ». Un plan stratégique ministériel pourrait contribuer à expliquer ces différences.

1.40 Nous avons remarqué que l'un des cinq secteurs opérationnels avait systématiquement examiné ses autorisations législatives pour cerner les lacunes, les chevauchements, et les domaines dans lesquels il ne s'acquittait pas de ses devoirs législatifs ou dans lesquels il accomplissait du travail inutile.

1.41 Les priorités du gouvernement sont énoncées dans divers documents, par exemple la lettre de mandat du premier ministre au ministre, le discours

du Trône et les documents budgétaires. Nous avons constaté que les cinq secteurs opérationnels n'utilisent pas nécessairement les mêmes documents pour déterminer les priorités du gouvernement. Les priorités des secteurs sont fondées sur dix documents gouvernementaux distincts, de trois années différentes. Trois des cinq secteurs ont défini leurs propres priorités stratégiques alors que les deux autres ont aligné leur plan d'activités sur des enjeux particuliers. Par conséquent, il y a un manque d'uniformité dans les 17 priorités stratégiques différentes établies par les cinq secteurs. À titre d'exemple, on peut lire dans la Stratégie de développement durable 2004 du Ministère que le développement durable constitue un élément central de son mandat. Nous nous attendions donc à ce que les plans d'activités des cinq secteurs fassent de ce dossier une priorité et démontrent comment ils allaient y contribuer. Or, nous avons remarqué que seulement deux des cinq plans d'activités sectoriels en faisaient mention. La sécurité publique est la seule priorité stratégique à figurer dans tous les plans d'activités.

1.42 Le changement climatique est une autre des grandes priorités gouvernementales qui concerne le Ministère. Ressources naturelles Canada exécute plusieurs programmes dans ce domaine. Le Ministère nous a informés qu'il participe de très près à tous les aspects de ce travail : élaboration de politiques, facilitation des consultations avec les intervenants, appui aux négociations internationales et création d'un important bassin de nouvelles connaissances. Si le Ministère disposait d'un plan stratégique d'ensemble, il pourrait faire ressortir l'importance de ce dossier et des autres grandes initiatives gouvernementales dans lesquelles il intervient.

1.43 **Rapport sur les plans et les priorités.** Nous avons comparé les résultats stratégiques à atteindre figurant dans le Rapport sur les plans et les priorités du Ministère avec les plans d'activités des cinq secteurs opérationnels. Deux ont aligné leur plan d'activités sur ces résultats stratégiques, mais les trois autres ne l'ont pas fait. Chaque secteur détermine comment il contribuera à l'atteinte de ces résultats stratégiques. Les plans d'activités sectoriels doivent démontrer qu'ils sont alignés sur les résultats stratégiques inscrits dans le Rapport sur les plans et les priorités pour indiquer comment ils seront atteints.

1.44 Ressources naturelles Canada doit adopter une méthodologie cohérente et donner les mêmes directives à chacun de ses secteurs pour l'élaboration des priorités stratégiques. Il les aidera ainsi à interpréter le mandat du Ministère et les priorités du gouvernement.

1.45 **Recommandation.** Ressources naturelles Canada devrait élaborer un plan stratégique ministériel pour s'assurer que tous les secteurs s'acquittent des principaux aspects de son mandat législatif et donnent suite aux priorités gouvernementales. Pour ce faire, il devrait mettre en œuvre un processus systématique de planification stratégique qui s'applique à tous les secteurs.

Réponse du Ministère. Ressources naturelles Canada reconnaît qu'un bon processus de planification stratégique est un important moyen de satisfaire aux priorités gouvernementales. À cette fin, des mesures ont été prises pour renforcer les activités de planification intégrée du Ministère, y compris la

réorientation sur la planification intégrée au sein de la Direction de la politique stratégique nouvellement restructurée et la formulation de choix appropriés devant être soumis à l'attention de la haute direction.

Les processus de gouvernance doivent être davantage axés sur les dossiers stratégiques

1.46 La bonne gouvernance joue un rôle essentiel dans l'élaboration de stratégies ministérielles. Un mécanisme de gouvernance efficace fait en sorte que ces stratégies sont prises en compte dans les plans d'activités organisationnels et permet de surveiller la mise en œuvre des stratégies pour en évaluer l'efficacité. Le Ministère a déterminé qu'il doit améliorer sa gouvernance.

1.47 En 2001, le Ministère a examiné ses pratiques de gouvernance afin de préciser les rôles et les responsabilités et de trouver des moyens de rehausser l'efficience et l'efficacité. Cet examen a mis en relief les préoccupations des membres du Comité de gestion ministérielle (CGM). Il en est ressorti que « le CGM n'était pas un organe de gouvernance qui prenait des décisions stratégiques, mais plutôt un forum où on échange sur les dossiers de gestion ». On a aussi constaté que, dans l'ensemble, les gestionnaires des dossiers horizontaux ne comprenaient pas pleinement les divers rôles et responsabilités. Cet examen ainsi que les entrevues que nous avons menées auprès du personnel révèlent que le CGM doit jouer un rôle plus stratégique.

1.48 Dans son *Rapport sur les plans et les priorités de 2003-2004*, le Ministère a indiqué qu'il allait revoir son système de gouvernance en 2003-2004. Pour démarrer le processus, il a tenu trois retraites stratégiques en 2003 et 2004. Il s'est penché sur les dossiers horizontaux et a décidé que les dirigeants du Secteur des services intégrés et de la Direction de la coordination des politiques ministérielles et du portefeuille entreprendraient des travaux supplémentaires afin d'élaborer un programme d'activités plus stratégique pour le CGM. Au moment où nous avons terminé notre vérification, ce programme n'existait toujours pas.

1.49 **Il faut améliorer les ententes de rendement des cadres supérieurs.** Pour veiller à ce que les objectifs du Ministère et des secteurs se concrétisent, on inclut des objectifs clés dans l'entente de rendement que chaque cadre supérieur conclut annuellement avec son superviseur. Ces objectifs de rendement personnalisés de même que l'évaluation des résultats obtenus constituent un élément important de la structure de gouvernance. Nous avons noté que les ententes de rendement cadraient bien avec les plans d'activités des secteurs. Cependant, les attentes en matière de rendement n'étaient pas suffisamment précisées dans bon nombre d'ententes. Le Ministère n'a pas de processus permettant aux dirigeants des secteurs de prendre connaissance des ententes ou d'en discuter, pour veiller à ce qu'elles tiennent bien compte des dossiers horizontaux concernant plus d'un secteur.

1.50 À titre d'exemple, un des grands engagements mentionnés dans le *Rapport sur les plans et les priorités de 2003-2004* était de se doter d'une main-d'œuvre forte et diversifiée. Le Ministère avait indiqué que, pour y

parvenir, il allait procéder à une analyse de son profil démographique, prévoir ses besoins de recrutement, évaluer la santé de l'organisation et surveiller les résultats obtenus. Nous avons constaté que les attentes liées à cet engagement n'étaient pas formulées de la même façon dans toutes les ententes de rendement, de sorte que chaque secteur y a donné suite à sa façon. Un secteur avait un plan de recrutement, d'apprentissage et de perfectionnement professionnel assorti de jalons pertinents qu'il surveillait à intervalles réguliers. Un autre secteur avait une ébauche de plan, tandis qu'un troisième secteur n'avait pas encore évalué ses besoins en matière de dotation.

1.51 **Plans d'activités des secteurs.** Tel que mentionné, nous avons relevé des différences importantes dans les priorités formulées dans les plans d'activités sectoriels. Les plans d'activités et les priorités des secteurs ne sont pas structurés pour que les ressources du Ministère soient canalisées vers les dossiers multisectoriels. S'il veut favoriser l'uniformité interne et bien gérer les dossiers multisectoriels, le Ministère doit avoir une stratégie d'ensemble ou, à tout le moins, donner aux différents secteurs les mêmes directives pour élaborer les stratégies qui figurent dans leur plan d'activités.

1.52 C'est en partie pour régler ce problème que Ressources naturelles Canada a mis sur pied le Bureau du scientifique principal. Tel que nous l'avons fait remarquer au paragraphe 1.14, il a pour objet d'uniformiser la gestion des programmes de sciences et de technologie du Ministère. Comme le Bureau n'a été créé qu'en septembre 2003, il est encore trop tôt pour en évaluer l'incidence. Le Ministère a d'autres programmes multisectoriels d'envergure qui ne font pas partie de la catégorie scientifique et technologique. Ces programmes ne sont pas soumis à l'examen et à l'analyse d'un organisme de surveillance semblable au Bureau du scientifique principal.

1.53 **Mécanismes de coordination.** Les rôles, les responsabilités, les pouvoirs et l'obligation de rendre compte des dirigeants des secteurs semblent bien compris, tant sur le plan personnel que collectif. Par contre, les rôles, les responsabilités, les mécanismes de coordination, les pouvoirs et l'obligation de rendre compte en ce qui a trait aux dossiers horizontaux sont moins clairs au sein du Ministère.

1.54 Pour les gestionnaires, la coordination et la collaboration sont essentielles afin de bien gérer les dossiers horizontaux. Les dirigeants des secteurs et des directions ont conclu certaines ententes bilatérales informelles visant quelques dossiers horizontaux, mais d'autres dossiers horizontaux sont gérés par des centres de responsabilité particuliers, par exemple la Direction de la coordination des politiques ministérielles et du portefeuille, le Bureau du scientifique principal, le Secteur des services intégrés, la Direction des communications, le Bureau des services partagés, ou un bureau de première responsabilité (un gestionnaire ou un groupe de gestionnaires auquel on a confié une responsabilité particulière).

1.55 Il est rare que les responsabilités et les liens horizontaux soient officialisés au moyen d'ententes écrites dans lesquelles sont précisés le mandat et les ressources qui accompagnent les tâches à accomplir. Les responsabilités individuelles et partagées ne sont pas bien comprises; de plus, elles ne sont

pas communiquées comme il se doit à toutes les parties intéressées. Par exemple, nous avons remarqué dans le plan d'activités d'un secteur qu'il dépensait environ 61,5 millions de dollars par année pour appuyer deux autres secteurs. Or, il n'y avait pas eu de communication entre les secteurs pour veiller à ce que les travaux prévus constituent bien une priorité pour ceux qui devaient les réaliser.

1.56 **Recommandation.** Ressources naturelles Canada devrait améliorer ses processus de gouvernance. Plus particulièrement, il devrait :

- clarifier le mandat, les ressources, les rôles et les responsabilités des gestionnaires de dossiers horizontaux;
- élaborer sans tarder des processus de gouvernance plus stratégiques pour faire en sorte que ses stratégies et ses activités soient cohérentes, qu'elles portent sur les principaux aspects de son mandat législatif et des priorités gouvernementales, et qu'elles soient surveillées de façon efficace.

Réponse du Ministère. Ressources naturelles Canada reconnaît le besoin d'améliorer ses processus de gouvernance. Le Ministère a entrepris une évaluation des processus de gouvernance du Comité de gestion ministérielle (CGM) et des choix devant être soumis à l'attention du CGM ont été préparés.

Les secteurs n'ont pas l'information voulue sur l'industrie pour effectuer leur planification stratégique

1.57 Un des rôles du Ministère (précisé dans sa loi habilitante) est de recueillir, dépouiller, analyser, coordonner et diffuser l'information sur les questions qui touchent les ressources naturelles du Canada. Pour constituer cette base de connaissances, le Ministère a besoin d'information sur la situation qui prévaut dans les industries des ressources naturelles. Il lui faut des prévisions systématiques, statistiques et économiques sur les industries des ressources naturelles pour être en mesure d'évaluer le développement durable et d'articuler ses stratégies. Ce ne sont pas tous les secteurs qui ont l'information voulue.

1.58 Nous avons noté que le Secteur des minéraux et des métaux a adopté des pratiques dont les autres secteurs pourraient s'inspirer. Il publie chaque année l'Annuaire des minéraux du Canada, qui est à la fois un document d'examen et de perspective. Le processus de collecte de données est le même d'année en année, ce qui permet d'établir des tendances comparatives, et les nombreux agents responsables des différents produits y participent conjointement avec la Division de la statistique sur les minéraux et sur l'activité minière. Grâce à une délégation de pouvoirs de Statistique Canada, le Secteur des minéraux et des métaux collabore avec ses partenaires pour planifier, effectuer et coordonner toute une série d'enquêtes nationales portant sur l'industrie minière. Il fait participer les ministères provinciaux au processus d'approbation afin que les données soient complètes et exactes, et qu'il y ait moins de dédoublements.

Industries en aval — Les industries les plus proches du consommateur.

Industries en amont — Les industries les plus proches de la ressource.

Il n'y a pas de distinction nette entre ces deux catégories; certaines industries pourraient être mixtes.

1.59 Récemment, le Secteur des minéraux et des métaux a révisé l'information qu'il est tenu de fournir en vertu de la loi. Il a constaté qu'il doit produire des données et des analyses aussi complètes et de même qualité sur les industries en aval (industries de l'acier, de l'automobile et des gazoducs) que sur les industries en amont (industries des mines, de la fusion et de la transformation des métaux).

1.60 Le Secteur de la politique énergétique a publié pour la dernière fois en 1999 le document *Perspectives des émissions du Canada : une mise à jour*. Il utilise aussi les prévisions d'offre et de demande d'énergie produites par l'Office national de l'énergie. Par ailleurs, le Service canadien des forêts a effectué des analyses statistiques et historiques, mais il n'a pas encore établi de perspectives pour ses industries en amont et en aval.

1.61 En 2003, Ressources naturelles Canada a réalisé une étude sur la capacité des différents secteurs d'examiner l'environnement externe et d'analyser les statistiques et les tendances. La capacité des secteurs varie à cet égard (pièce 1.6).

Pièce 1.6 Autoévaluation de Ressources naturelles Canada de sa capacité d'analyse

	Capacité d'analyse de l'industrie			
	Forêts	**Sciences de la Terre**	**Minéraux et métaux**	**Énergie**
Examen de l'environnement, et analyse des statistiques et des tendances	Moyenne	Faible	Élevée	Élevée

Source : Ressources naturelles Canada

1.62 Le Service canadien des forêts a récemment évalué le travail qu'il accomplit par rapport à celui qu'il croit devoir effectuer sur le plan des industries en amont et en aval. Il s'est aperçu qu'il y a des lacunes dans les données dont il dispose et qu'il manque de personnel en modélisation, en analyse économique et en élaboration de politiques. Il n'a pas de données à jour notamment sur l'approvisionnement en bois au pays et à l'échelle internationale, ni sur les marchés internationaux par produit. Bien que le Service canadien des forêts ait acquis des connaissances dans des dossiers particuliers, par exemple celui du bois d'œuvre, sa capacité analytique et technique n'est pas suffisante.

1.63 Les responsables du Secteur de la politique énergétique sont conscients du fait que leur ancien modèle d'analyse statistique et économique couvrait bien la demande énergétique mais qu'il ne fournissait pas de données sur l'approvisionnement. Au moment de la vérification, le Secteur de la politique énergétique venait d'acquérir un nouveau modèle et était en voie de produire un document de perspective.

1.64 Les responsables du Secteur des sciences de la Terre savent qu'ils n'ont ni les capacités en ressources humaines ni les données voulues pour effectuer des analyses économiques et industrielles.

1.65 Ressources naturelles Canada doit s'assurer qu'il dispose de l'information voulue pour s'acquitter des obligations que lui confère la loi et pour éclairer sa planification stratégique. Nous avons constaté que certains secteurs avaient cherché à obtenir de l'information de sources externes mais qu'ils s'étaient butés à des obstacles juridictionnels. D'autres secteurs n'avaient pas essayé d'obtenir de l'information de sources externes.

1.66 **Recommandation.** Ressources naturelles Canada devrait définir et obtenir l'information sur l'industrie dont il a besoin pour appuyer sa prise de décision stratégique. Pour ce faire, il devrait produire cette information lui-même ou l'obtenir de sources externes.

Réponse du Ministère. Ressources naturelles Canada (RNCan) reconnaît l'importance de l'information sur l'industrie pour appuyer la prise de décision stratégique et recherche activement depuis longtemps et de façon régulière l'information sur l'industrie dans une variété de sources, tant internes qu'externes.

La planification des ressources humaines est inadéquate

1.67 Dans le cadre du processus de planification stratégique, il faut analyser les besoins en ressources humaines et se doter d'une stratégie pour combler ces besoins. Une étude effectuée récemment par le Ministère notait une insatisfaction générale quant à la teneur et à la fiabilité de l'information tirée du système ministériel d'information sur les ressources humaines. Nous avons remarqué que le Ministère n'a pas l'information requise pour établir ses besoins en ressources humaines en fonction de ses activités.

1.68 Les gestionnaires savent qu'ils devront remplacer plusieurs employés au cours des cinq prochaines années. L'information démographique (âge, années de service, distribution géographique, et admissibilité à la retraite par groupe professionnel et par niveau) que les secteurs ont recueillie de diverses sources varie beaucoup d'un secteur à l'autre, tant sur le plan du type d'information que sur le degré de détail pouvant servir à élaborer un plan. Un des cinq secteurs opérationnels dispose d'une analyse et d'un plan de dotation faisant correspondre ses mesures de dotation à ses besoins opérationnels futurs. Un autre secteur a un plan de dotation préliminaire. Cependant, il n'a pas évalué ses compétences actuelles et ne les a pas centrées sur ses futurs besoins opérationnels. Quant aux trois autres secteurs, ils viennent à peine de commencer à analyser les connaissances et les compétences dont ils ont besoin par rapport à celles dont ils disposent actuellement.

1.69 **Recrutement du personnel scientifique et technologique.** En 2004, le Ministère a effectué une analyse de ses besoins en personnel scientifique et technologique. Il s'est aperçu que dans certains domaines clés, de 35 à 45 p. 100 de son personnel avait 50 ans ou plus.

1.70 Plus de 116 des quelque 500 chercheurs scientifiques du Ministère sont actuellement admissibles à la retraite avec pleine pension. D'ici avril 2006, 212 personnes de plus pourront prendre leur retraite, dont environ la moitié font partie du personnel scientifique et technologique. Bien que l'analyse du Ministère lui ait fourni des renseignements utiles sur les retraites à venir, elle ne comprenait pas d'information sur ses capacités et compétences actuelles ni sur celles dont il aura besoin pour remplacer celles du personnel qui prendra sa retraite.

1.71 **Recrutement de cadres de direction.** Les cadres de direction, soit les principaux responsables du leadership et de la direction de Ressources naturelles Canada, s'acheminent aussi vers la retraite. Selon un examen de la catégorie de la direction effectué récemment, environ 20 p. 100 des quelque 120 cadres de direction pourront prendre leur retraite au cours des 18 prochains mois. Or, le Ministère n'a pas encore déterminé les compétences dont il aura besoin pour remplacer ces personnes, et il n'a pas dressé de plan de relève.

1.72 **Recrutement d'analystes politiques et d'analystes économiques.** Ressources naturelles Canada a mis sur pied un programme spécial de recrutement grâce auquel il compte renforcer sa capacité d'élaboration de politiques en engageant du personnel dans la catégorie des sciences économiques et sociales. Le Ministère compte environ 260 employés dans cette catégorie. D'avril 2001 à mars 2003, quelque 48 personnes sont parties. En 2004, le Ministère a recruté 22 candidats titulaires d'une maîtrise ou d'un doctorat. Il a également d'autres programmes de recrutement visant à combler ses besoins dans ce domaine.

1.73 Ressources naturelles Canada reconnaît l'importance de la planification des ressources humaines pour tout le Ministère. Toutefois, il doit établir un plan et un processus pour recueillir et tenir à jour l'information sur les niveaux de scolarité, les connaissances et les compétences de son personnel affecté à la recherche, aux politiques et à la gestion. Cela s'applique particulièrement aux membres des groupes qui se situent juste sous les cadres de direction, car ce sont eux qui remplaceront les cadres qui prendront leur retraite. Le Ministère doit associer cette information aux données sur le marché du travail et à une analyse de ses besoins futurs pour élaborer une stratégie de recrutement et de maintien en poste, qui lui permettra de disposer des ressources voulues pour s'acquitter de son mandat.

1.74 **Recommandation.** Ressources naturelles Canada devrait :

- Établir un relevé des compétences et des capacités de son effectif actuel;
- se faire une idée précise des compétences et capacités qu'il devra développer ou acquérir pour remplacer le fort pourcentage de son personnel clé admissible à la retraite au cours des prochaines années;
- dresser et mettre en œuvre un plan de ressources humaines qui présente une liste des compétences requises en fonction de ses besoins opérationnels futurs.

Réponse du Ministère. Le Ministère convient qu'il devrait élaborer et mettre en œuvre un plan des ressources humaines, qui harmonise les compétences requises avec les besoins opérationnels futurs en tenant compte des problèmes soulevés implicitement par la dépendance du Ministère envers le financement temporarisé. La « Stratégie 2005-2008 de RNCan concernant la gestion des ressources humaines », approuvée par le Comité de gestion ministérielle, cerne les recommandations particulières adressées au Ministère pour établir une approche intégrée de la gestion des ressources humaines. Les stratégies du Ministère sont axées sur l'amélioration de trois importants domaines — la capacité relative aux gestionnaires et aux cadres supérieurs, le recrutement du personnel non cadre, et le maintien en poste et le bien-être du personnel — étant donné que le Ministère prépare l'intégration de la planification des ressources humaines dans le cycle annuel de planification opérationnelle.

Il faut améliorer les systèmes d'information qui servent à la surveillance ministérielle

1.75 Nous avons examiné les systèmes d'information qu'utilisent les cinq secteurs opérationnels et les cinq bureaux régionaux pour prendre des décisions et exercer la surveillance ministérielle, particulièrement en ce qui a trait aux projets scientifiques. Les bureaux régionaux relèvent des secteurs opérationnels. Nous avons constaté que les pratiques de gestion de l'information du Ministère sont inégales et très variables.

1.76 Chacun des secteurs et bureaux régionaux que nous avons vérifiés a mis sur pied son propre système d'établissement du budget et de gestion des projets de recherche-développement. Certains systèmes sont intégrés au système d'information financière du Ministère, mais dans d'autres cas, il a fallu rassembler à la main les données nécessaires pour faire le point sur la situation des projets de recherche-développement. Les systèmes n'étaient pas intégrés et le Ministère n'a pas pu nous fournir une liste complète des projets de recherche-développement en cours.

1.77 Le Bureau du scientifique principal doit notamment fournir un cadre de gestion des sciences et de la technologie. Pour ce faire, il doit obtenir de l'information cohérente de tous les secteurs. À l'heure actuelle, les systèmes très différents qui sont utilisés et les données de qualité inégale qui sont fournies sont inadéquats pour appuyer le Bureau et pour permettre d'exercer une bonne surveillance à l'échelle ministérielle. Tous les secteurs ont besoin de renseignements essentiels sur les projets de recherche-développement, notamment :

- le nombre de projets achevés au cours des cinq dernières années;
- le pourcentage des projets achevés à temps, en respectant le budget et le calendrier;
- les résultats obtenus par rapport aux objectifs;
- le nombre de projets intégrés et les processus grâce auxquels ils ont été intégrés;
- le nombre d'analyses rétrospectives et de leçons retenues.

1.78 Recommandation. Ressources naturelles Canada devrait améliorer ses systèmes de gestion des projets de recherche pour s'assurer qu'il dispose d'information mieux intégrée pour exercer une bonne surveillance à l'échelle ministérielle.

Réponse du Ministère. Le Ministère reconnaît la nécessité d'améliorer ses systèmes de gestion des projets de recherche. Suite à l'analyse des options et des besoins d'information en sciences et technologie (S-T) réalisée en 2003-2004, un système d'information en S-T sera établi pour fournir l'information importante pour toutes les activités ministérielles de S-T au niveau des sous-sous-activités de l'Architecture des activités de programme. Les catégories générales de l'information devant être gérée par ces systèmes sont l'information opérationnelle, l'information sur le rendement, l'information sur les ressources et l'information sur la portée.

Préparation aux situations d'urgence et évaluation des risques

Le Ministère n'est pas prêt à faire face aux urgences dans tous ses secteurs de responsabilité

1.79 Selon son *Rapport sur le rendement de mars 2004*, Ressources naturelles Canada a dépensé 31,7 millions de dollars pour assurer la sécurité des Canadiens dans les secteurs des ressources naturelles. Voici les activités auxquelles le Ministère se livre dans ces domaines :

- répondre aux besoins des Canadiens en matière de sécurité;
- effectuer de la recherche-développement stratégique et donner du soutien aux programmes;
- réglementer et appuyer la mise en valeur de l'industrie du pétrole extracôtier;
- assurer la réglementation et le contrôle de l'utilisation des explosifs, et effectuer de la recherche dans ce domaine.

1.80 Bon nombre des activités courantes du Ministère contribuent à garantir la sécurité des Canadiens. Nous nous sommes concentrés sur la responsabilité en matière de protection civile lui incombant en vertu des lois et des directives gouvernementales. Nous avons examiné cette responsabilité pour déterminer comment le Ministère gère les mesures d'urgence.

1.81 Conformément à la *Loi sur la protection civile*, Ressources naturelles Canada doit avoir des plans d'intervention civile pour les urgences qui relèvent de son domaine de responsabilité ou qui y sont liées. Le Ministère doit élaborer un plan d'intervention civile conformément à la *Loi* afin d'être en mesure de :

- fournir son concours et des conseils aux provinces et, par l'entremise de celles-ci, aux administrations locales;
- établir des plans régionaux fédéraux-provinciaux;
- assurer la sécurité et le bien-être des administrateurs et des employés de l'institution gouvernementale pendant une crise.

La *Loi* stipule également que le Ministère doit donner de la formation et mener des exercices liés au plan d'intervention civile qu'il aura élaboré aux termes de la *Loi*.

1.82 En 1995, le gouvernement a établi une politique d'intervention civile et a chargé Ressources naturelles Canada d'être responsable à l'échelle fédérale des domaines suivants :

- la production et l'exploration du pétrole et du gaz extracôtiers dans les zones relevant du ministre des Ressources naturelles sur le plan administratif (ce qui comprend les plans d'urgence touchant les zones visées par les accords Canada–Terre-Neuve et Canada–Nouvelle-Écosse sur le pétrole et le gaz extracôtiers);
- les catastrophes minières;
- l'apport de conseils et le concours du gouvernement fédéral pour combattre et contenir les incendies, la rouille, les maladies, les infestations d'insectes et les autres menaces aux ressources forestières du Canada;
- les pénuries d'énergie et les graves pannes d'électricité;
- le contrôle et la réglementation, en collaboration avec l'Office national de l'énergie, de la production, du traitement, de la transmission, de l'entreposage, de la vente, de la distribution au Canada, de l'exportation et de l'importation de l'énergie.

Le Ministère nous a informés que cette politique est désuète et qu'elle est en cours de révision. Elle demeure cependant en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit remplacée. Les lignes directrices gouvernementales liées à cette politique sont présentées à la pièce 1.7.

1.83 En 1996, le gouvernement a confié à Ressources naturelles Canada et à Industrie Canada la responsabilité d'élaborer des plans d'intervention pour les urgences découlant d'une pénurie de produits miniers stratégiques ou entraînant une pénurie de ces produits.

1.84 Voici ce que prévoit la politique fédérale d'intervention civile de 1995 :

> Le gouvernement fédéral n'agit que si la province ou le territoire en fait la demande officielle ou s'il est clair que la situation touche à l'un de ses secteurs de compétence, par exemple, inondation ou incendie sur des terres fédérales. [...] Lorsque le gouvernement fédéral doit intervenir, il peut designer — si ce n'est déjà fait — un ministre, et par conséquent son ministère, responsables de coordonner l'ensemble de l'intervention fédérale.

1.85 Nous avons examiné les plans d'urgence de Ressources naturelles Canada touchant ses domaines de responsabilité. Notre évaluation des éléments essentiels qui devraient figurer dans ces plans est présentée à la pièce 1.8. Nous avons jugé que le Ministère s'acquittait complètement d'une obligation quand le plan faisait explicitement mention de l'élément en question et prévoyait des ententes officielles. Lorsque le plan ne mentionnait pas explicitement un élément et les ententes en découlant, ou quand il n'en

faisait que vaguement mention, nous avons estimé que le Ministère ne s'acquittait pas de son obligation. Deux des plans que nous avons examinés étaient bien faits et le Ministère pourrait s'en inspirer pour dresser des plans dans d'autres domaines dont il est responsable. D'autres plans contenaient une partie de l'information nécessaire. Le Ministère n'a pas de plans visant les catastrophes minières ou les pénuries de produits miniers stratégiques.

1.86 Dans le domaine des ressources forestières, le Ministère a aidé à mettre sur pied le Centre interservices des feux de forêt du Canada qui coordonne l'équipement de lutte contre les incendies de forêt au pays. Cependant, le Ministère n'a pu nous fournir de plan pour répondre aux autres exigences touchant les ressources forestières.

Pièce 1.7 Lignes directrices gouvernementales en matière de planification des mesures d'urgence

Les plans d'urgence doivent prévoir ce qui suit :

Collaboration avec d'autres parties — Dans la mesure où cela est possible et souhaitable, obtenir la collaboration et le soutien actif du secteur privé, des organismes bénévoles et de bienfaisance, des gouvernements territoriaux et provinciaux et, par l'intermédiaire de ces derniers, des autorités locales.

Cadre de gouvernance — Mettre en œuvre des mécanismes efficaces de consultation, d'établissement de rapports et de direction générale, et y faire participer d'autres ministères fédéraux de soutien.

Priorités de remise en service — Assurer l'établissement et l'administration des priorités aux fins de la réparation, du remplacement, de la remise en état et de la remise en service des ressources et installations perdues ou endommagées.

Détermination de la situation — Évaluer et déterminer les besoins régionaux et nationaux, compte tenu des ressources disponibles, en vue de la fourniture de services et de matériel.

Répartition des ressources — Fixer et gérer les priorités afin de garantir une répartition efficace des services et du matériel dont il y a pénurie, ainsi qu'établir et maintenir des programmes dans le but de surmonter les pénuries en question.

Adaptation à la région — Établir et gérer les mécanismes administratifs ou les installations nécessaires à l'exécution efficace de la fonction d'intervention dans n'importe quelle région du Canada.

Obligations internationales — Coordonner les activités avec les organismes internationaux pertinents et éventuellement déployer des ressources dans d'autres pays pour répondre à des demandes d'aide ou remplir des engagements à l'échelle internationale.

Sécurité et bien-être des travailleurs — Pendant une situation d'urgence, assurer la sécurité et le bien-être des fonctionnaires fédéraux et des autres intervenants qui travaillent sous sa supervision.

Source : Résumé des responsabilités ministérielles en matière de planification des mesures d'urgence, juin 1995

Pièce 1.8 Notre évaluation des plans d'urgence du Ministère

Domaines de responsabilité fédérale	Collaboration avec d'autres parties	Cadre de gouvernance	Priorités de remise en service	Détermination de la situation	Répartition des ressources	Adaptation à la région	Obligations internationales	Sécurité et bien-être des travailleurs
Plan d'urgence de Ressources naturelles Canada touchant la production et l'exploration du pétrole et du gaz extracôtiers dans les zones visées par les accords	●	●	●	●	●	●	○	●
Catastrophes minières	○	○	○	○	○	○	○	○
Apport de conseils et concours du gouvernement fédéral pour combattre et contenir les incendies, la rouille, les maladies, les infestations d'insectes et les autres menaces aux ressources forestières du Canada	○	○	○	○	○	○	○	○
Pénuries d'énergie et graves pannes d'électricité	◒	○	○	○	○	○	○	○
Contrôle et réglementation, en collaboration avec l'Office national de l'énergie, de la production, du traitement, de la transmission, de l'entreposage, de la vente, de la distribution au Canada, de l'exportation et de l'importation de l'énergie	◒	◒	○	○	○	○	●	○
Urgences découlant d'une pénurie de produits miniers stratégiques ou entraînant une pénurie de ces produits (coresponsable fédéral)	○	○	○	○	○	○	○	○

● S'acquitte complètement de ses obligations ◒ S'en acquitte partiellement ○ Ne s'en acquitte pas

1.87 En août 2003, une panne d'électricité a frappé une bonne partie de l'Ontario de même que du Midwest et du Nord-Est des États-Unis. Ressources naturelles Canada a été désigné comme étant le ministère responsable pour le Canada du groupe de travail canado-américain chargé de faire enquête sur les causes de la panne et de chercher des moyens de réduire le risque qu'une telle panne se reproduise.

1.88 Malgré la panne d'électricité de 2003, le Ministère n'a pu, au moment de notre vérification, nous fournir de plans d'action en cas de pénuries d'énergie.

1.89 Depuis la panne, le Ministère a essayé d'évaluer les risques touchant l'approvisionnement en électricité mais il s'est aperçu que c'est très difficile de le faire car il doit s'en remettre au bon vouloir des fournisseurs d'électricité. Il n'y a actuellement pas de règlement fédéral qui oblige l'industrie à collaborer.

Les processus d'évaluation des risques sont inadéquats

1.90 Pour être bien préparé aux situations d'urgence, le Ministère doit être en mesure d'évaluer les risques qui peuvent se poser dans l'un ou l'autre des domaines dont il est responsable. Il doit aussi le faire à des fins de planification et de gestion stratégiques. Un processus d'évaluation des risques permet au Ministère de répondre aux questions suivantes :

- Quelle est la menace?
- Quelle est la probabilité qu'elle survienne dans une région géographique donnée et dans un délai précis?
- Quelles sont ses incidences économiques, sociales et environnementales?

1.91 L'évaluation des risques devrait être fondée sur de l'information et des analyses scientifiques et économiques. Un système normalisé, systématique et rigoureux d'évaluation des risques fournira au Ministère le fondement scientifique voulu pour gérer les menaces de façon proactive, établir les priorités, dresser les plans et affecter les ressources. En septembre 2003, le Ministère a publié le *Guide d'utilisation du modèle d'établissement des priorités de Ressources naturelles Canada pour coter les initiatives de gestion*. On trouve dans ce document des conseils pour évaluer les risques. Toutefois, il reste trop général pour expliquer précisément comment évaluer les risques et les menaces liés à d'éventuelles urgences civiles et nationales.

1.92 Tous les secteurs du Ministère consacrent des ressources à l'évaluation des risques scientifiques. Ils en tirent des renseignements utiles, mais ils utilisent tous des cadres de référence différents (pièce 1.9). Cette absence de cohérence empêche le Ministère de comparer les répercussions économiques et sociales éventuelles d'un secteur à l'autre et d'affecter ses ressources de façon optimale, au quotidien ou en cas d'urgence.

1.93 Il est particulièrement important que le Ministère dispose d'information sur les nouvelles menaces. Bien que les secteurs continuent à établir des contacts importants et à trouver de nouvelles sources d'information, ces renseignements proviennent de sources diverses et ne sont pas recueillis de façon structurée. De plus, l'information n'est pas intégrée dans un processus officiel d'évaluation des risques.

Pièce 1.9 Exemples de cadres de référence différents

Danger	Zone analysée pour évaluer les répercussions	Période utilisée pour analyser la fréquence probable du risque
Feux de forêt (Service canadien des forêts)	Quatre kilomètres carrés	41 ans
Explosifs (Secteur des minéraux et des métaux)	Régions administratives	2 ans
Risques naturels (Secteur des sciences de la Terre)	Tout le Canada	Varie selon le risque.
Infrastructure énergétique (Secteur de la politique énergétique)	Zone du service public (pour les entreprises ayant fourni de l'information sur une base volontaire seulement)	La fréquence n'est pas un critère.

Il faut étoffer l'information et l'analyse économiques

1.94 Dans une bonne évaluation des risques, on devrait analyser les répercussions économiques possibles des menaces éventuelles. La qualité et la nature de l'information économique utilisée influent directement sur la valeur de l'évaluation des risques qui en résulte. Nous avons examiné des exemples de menaces et nous avons constaté que l'évaluation de leurs répercussions économiques pourrait être améliorée. Nous avons alors remarqué que les secteurs tiennent compte de divers facteurs, par exemple la responsabilité du Ministère, la perte de réputation, l'ensemble des préjudices personnels et des dommages à la propriété, et les pertes que pourrait subir la société. Toutefois, les secteurs ne tiennent pas tous compte des mêmes facteurs, et ils tentent de quantifier les conséquences de façons différentes.

1.95 Plus particulièrement, les secteurs avaient peu d'information sur les groupes à risque, l'ampleur et la valeur des biens menacés, et les autres éléments qui pourraient être à risque, par exemple la responsabilité du Ministère ou l'économie dans son ensemble. Les sources d'information économique ne sont pas bien développées, ce qui complique l'évaluation de l'incidence économique d'une menace.

1.96 **Recommandation.** Ressources naturelles Canada devrait dresser des plans et améliorer ses analyses des risques afin de pouvoir s'acquitter de ses responsabilités en situation d'urgence. Plus particulièrement, le Ministère devrait :

- élaborer, en collaboration avec les autres principaux intervenants, des plans d'urgence dans les domaines où il doit intervenir en cas d'urgence civile, surtout quand il en assume la responsabilité pour le gouvernement fédéral;

- réexaminer son guide d'évaluation des risques et appliquer aux cinq secteurs opérationnels les mêmes processus d'évaluation, y compris une analyse plus cohérente de l'incidence économique des menaces éventuelles.

Réponse du Ministère. Ressources naturelles Canada (RNCan) reconnaît l'importance de plans appropriés d'intervention civile. Le document qui détermine les responsabilités des ministères fédéraux, « Responsabilités ministérielles en matière de planification des mesures d'urgence », n'a pas été modifié depuis sa publication en 1995, malgré les importants changements observés dans le contexte national de la sécurité au Canada au cours des dix dernières années. Ressources naturelles Canada s'est entretenu de cette question avec Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC) — le ministère qui a succédé à celui qui a produit le document en 1995. SPPCC a reconnu que le document de planification de 1995 était désuet et a indiqué qu'il avait lancé un processus visant à moderniser la politique du Canada en matière de protection civile. RNCan continuera de travailler en collaboration avec SPPCC à l'élaboration de plans d'urgence appropriés dans le contexte d'une politique fédérale en transformation.

Le Ministère renforce son programme de gestion intégrée des risques afin de mieux intégrer la gestion des risques dans les activités du Ministère. Il fournira de nouvelles orientations aux secteurs pour l'application des méthodologies et des outils d'évaluation des risques à RNCan.

Le Ministère aimerait répondre aux énoncés des paragraphes 1.87, 1.88 et 1.89, afin de clarifier le rôle et la nature de la participation de RNCan en ce qui a trait à la fiabilité de l'électricité. Les gouvernements du Canada et des États-Unis ont convenu en 1969 que le North American Electric Reliability Council (NERC) élaborerait des normes de fiabilité pour le système électrique au Canada et aux États-Unis, qu'il vérifierait la conformité aux normes et qu'il établirait des procédures d'urgence pour appuyer les services d'électricité lors de difficultés imprévues nuisant à la fiabilité. Ce système était en place en août 2003, et a contribué à rétablir l'électricité en quelques heures dans une grande partie de la région où sévissait la panne d'électricité et à rétablir en quelques jours l'électricité dans toute la région touchée. RNCan a depuis travaillé avec les États-Unis au sein d'une commission d'étude pour analyser et produire un rapport sur la panne d'électricité. La commission d'étude a formulé 46 recommandations visant à améliorer la fiabilité de l'électricité. RNCan, le NERC, l'industrie, les autorités de réglementation et les gouvernements provinciaux, qui ont compétence en matière d'électricité, travaillent ensemble pour mettre ces recommandations en œuvre au Canada. De plus, conformément aux engagements du Canada en vertu de la Déclaration sur la frontière intelligente, signée en décembre 2001, RNCan a mis sur pied un processus avec les États-Unis afin de procéder à l'évaluation de la vulnérabilité de l'infrastructure énergétique essentielle dans les régions transfrontalières. Les évaluations pilotes sur la production électrique et sur l'infrastructure de transmission dans les régions transfrontalières ont été complétées en mars 2004.

Information destinée au Parlement

1.97 Ressources naturelles Canada doit présenter quatre grands rapports annuels au Parlement :

- le Rapport sur les plans et les priorités;
- le Rapport ministériel sur le rendement;
- le Rapport sur l'amélioration du rendement énergétique au Canada;
- le Rapport sur l'état des forêts au Canada.

Il doit aussi présenter tous les trois ans un rapport sur sa stratégie de développement durable. Nous n'avons pas examiné le rendement du Ministère à cet égard.

1.98 Nous avons examiné les rapports suivants : les rapports sur l'amélioration du rendement énergétique au Canada (2001-2002 et 2002-2003); les rapports sur l'état des forêts au Canada (2002-2003 et 2003-2004); les rapports ministériels sur le rendement (mars 2003 et mars 2004); et les rapports sur les plans et les priorités (2003-2004 et 2004-2005). Nous avons également étudié la documentation à l'appui des rapports et réalisé des entrevues avec les fonctionnaires qui en étaient responsables. Nous n'avons pas vérifié les données contenues dans les rapports.

Le Ministère s'acquitte généralement de ses obligations en matière d'établissement de rapports annuels

1.99 **Rapport sur l'administration et l'application de la *Loi sur l'efficacité énergétique*.** Le plus tôt possible après la fin de chaque exercice, Ressources naturelles Canada doit présenter au Parlement un rapport sur l'administration et l'application de la *Loi sur l'efficacité énergétique*. La *Loi* porte sur l'importation et le commerce interprovincial de matériel consommateur d'énergie (par exemple les réfrigérateurs) et sur la promotion de l'efficacité énergétique et des sources d'énergie de remplacement. Elle donne également au gouvernement le pouvoir d'adopter des règlements sur des questions touchant l'énergie et le matériel consommateur d'énergie.

1.100 Bien que les rapports fournissent des renseignements substantiels et détaillés et contiennent des exemples de bonnes pratiques d'établissement de rapports, ils devraient être produits plus rapidement et assurer une couverture plus large (en traitant par exemple de la portée de la réglementation, des dispositions d'application et de l'efficacité énergétique des importations).

1.101 **Rapport sur l'état des forêts au Canada.** Ressources naturelles Canada doit présenter chaque année un rapport sur :

- l'état des forêts au Canada;
- la contribution des forêts canadiennes à l'économie et à l'environnement du Canada;
- la contribution des forêts du Canada au bien-être social des Canadiens.

1.102 Nous avons constaté que dans l'ensemble, le Ministère s'acquitte de ses obligations en matière d'établissement de rapports et qu'il a amélioré les rapports et les a rendus plus utiles aux lecteurs.

Les rapports sur le rendement comportent plusieurs lacunes

1.103 Pour ce qui est des rapports ministériels sur la planification et le rendement, nous nous attendions à ce que le Ministère fournisse de l'information adéquate sur son rendement, qu'il utilise cette information pour gérer en fonction des résultats, et qu'il démontre qu'il communique bien ces résultats au Parlement.

1.104 **Il n'y a pas de processus cohérent de gestion du rendement.** À l'instar de bien d'autres ministères, Ressources naturelles Canada a eu du mal à se fixer des objectifs de résultats à l'échelle ministérielle et à gérer ses secteurs pour les obtenir. Nous avons constaté que le Ministère n'a pas de processus systématique pour l'aider à y parvenir. Le cadre de mesure du rendement du Ministère, approuvé par le Conseil du Trésor en 1999, comporte 5 objectifs ministériels (ou résultats stratégiques), 16 objectifs à court et à moyen terme et 35 indicateurs de rendement.

1.105 Au moment de notre vérification, le Ministère révisait son cadre de mesure du rendement. Il est encore trop tôt pour dire si les changements proposés l'amélioreront.

1.106 Dans l'ensemble, les rapports sur les plans et les priorités et les rapports sur le rendement du Ministère sont la synthèse des plans et des rapports sectoriels. Dans les deux secteurs opérationnels qui ont aligné leurs plans d'activités sur les plans ministériels, l'évaluation des résultats obtenus par rapport aux plans d'activités a fourni des renseignements fiables pour l'établissement des rapports ministériels. Dans les trois autres secteurs opérationnels, le manque d'alignement sur les rapports ministériels nuit généralement à la préparation de bons rapports.

1.107 **Il faut améliorer les rapports.** On trouve dans les rapports de rendement du Ministère un bref énoncé de vision de même que cinq résultats stratégiques. Comme les rapports ne contiennent pas d'énoncé du mandat législatif du Ministère ou de sa mission, il serait difficile pour les parlementaires de déterminer si les résultats stratégiques prévus pour le Ministère correspondent bien à son mandat.

1.108 Bien que les rapports établissent un lien entre les priorités du Ministère et celles du gouvernement, ils n'expliquent pas précisément en quoi les résultats stratégiques contribuent aux priorités gouvernementales. De plus, les rapports ne traitent pas des risques et des défis qui font obstacle à l'atteinte des résultats stratégiques définis par le Ministère.

1.109 Dans les rapports sur les plans et les priorités, chaque résultat stratégique est assorti d'énoncés généraux sur les engagements et les principales réalisations. Dans le *Rapport sur le rendement de mars 2003*, les principales réalisations sont surtout décrites sous forme narrative en termes d'activités, d'extrants et, dans certains cas, de résultats. Le *Rapport sur le rendement de mars 2004* comprend aussi un tableau qui résume le rendement en fonction de chaque engagement pris dans le Rapport sur les plans et les priorités correspondant.

1.110 Dans son *Rapport sur les plans et les priorités de 2001-2002*, le Ministère s'était engagé à faire rapport sur 35 indicateurs de rendement de manière cyclique. Ainsi, depuis 2001-2002, chaque Rapport ministériel sur le rendement inclut des données sur un sous-ensemble différent (environ le quart) des 35 indicateurs. *Le Rapport sur le rendement de mars 2003* ne donnait pas d'explications sur cette méthode de rapport cyclique sur les indicateurs. Comme le Ministère ne fournit pas toutes les données sur son rendement dans chaque rapport et que l'évaluation est faite en fonction de divers cadres, les parlementaires peuvent difficilement avoir un tableau complet de son rendement.

1.111 **Recommandation.** Ressources naturelles Canada devrait améliorer son cadre de mesure du rendement de même que ses rapports afin de fournir aux parlementaires de meilleurs renseignements sur les résultats de ses programmes. Plus particulièrement, le Ministère devrait :

- élaborer un processus systématique établissant un lien entre les objectifs de rendement à l'échelle ministérielle et les plans d'activités;
- améliorer ses rapports sur le rendement en y incluant une analyse de son mandat législatif, en établissant un lien entre ses priorités et celles du gouvernement, et en rationalisant l'évaluation de son rendement au regard de divers cadres.

Réponse du Ministère. Ressources naturelles Canada convient qu'il doit mieux expliquer sa présentation de rapports sur la mesure du rendement au niveau ministériel. Dans le cadre de la nouvelle Architecture des activités de programme, le Ministère établira un meilleur lien entre les objectifs de rendement ministériels et les plans opérationnels de ses activités de programme.

Ressources naturelles Canada inclura l'information sur son mandat et sa mission dans tous les futurs rapports sur les plans et les priorités et rapports sur le rendement ministériel, et expliquera mieux les liens entre les priorités du gouvernement et les priorités du Ministère.

Conclusion

1.112 Ces dernières années, Ressources naturelles Canada s'est concentré sur un certain nombre d'initiatives d'envergure. Cependant, nous avons constaté qu'il doit améliorer ses mécanismes de gouvernance stratégique, ses systèmes de gestion et ses pratiques.

1.113 Le Ministère n'a pas de plan stratégique ni de processus cohérent pour tenir compte, dans l'élaboration de ses stratégies, de son mandat législatif et des risques éventuels. Les plans d'activités des secteurs ne reflètent pas suffisamment les stratégies ministérielles et celles-ci ne sont pas communiquées à tous les employés.

1.114 Pour ce qui est de la seule priorité stratégique que chacun des cinq secteurs opérationnels considère comme une priorité, soit la sécurité

publique, nous avons constaté qu'il y avait peu d'uniformité dans l'analyse effectuée par les secteurs de leurs responsabilités en matière de protection civile et qu'ils s'en acquittaient plus ou moins bien.

1.115 Le Ministère n'a pas les systèmes voulus pour aligner les compétences de son personnel sur ses besoins stratégiques actuels et futurs. De plus, il n'a pas de plan pour s'assurer qu'il continuera à disposer, à court terme, des ressources humaines nécessaires pour s'acquitter de son mandat et de ses programmes. Nous avons également remarqué des faiblesses dans les systèmes de gestion de l'information qui doivent appuyer la surveillance à l'échelle ministérielle.

1.116 Dans l'ensemble, Ressources naturelles Canada s'acquitte de ses obligations législatives en ce qui a trait aux principaux rapports annuels qu'il doit établir. Toutefois, nous avons constaté que le Ministère doit améliorer son processus d'évaluation de l'information sur son rendement au regard de ses activités principales et des résultats obtenus à cet égard, ainsi que son processus d'établissement de rapports à l'intention du Parlement.

À propos de la vérification

Objectifs

Nos objectifs de vérification étaient les suivants :

- évaluer si les mécanismes de gouvernance, les systèmes de gestion et les pratiques au niveau stratégique de Ressources naturelles Canada appuient adéquatement l'élaboration de politiques, la recherche, les programmes et les autres activités du Ministère;
- déterminer si le Ministère évalue de façon appropriée les résultats et l'incidence de ses activités, s'il en fait bien rapport au Parlement et s'il s'acquitte de ses obligations législatives en matière de production de rapports.

Nos objectifs plus particuliers étaient de déterminer si Ressources naturelles Canada :

- réévalue périodiquement la pertinence de ses activités; prend des décisions stratégiques en tenant compte comme il se doit de son mandat législatif, des risques, des choix, des intervenants et des répercussions possibles, et fait bien connaître ces décisions; et aligne ses plans d'activités sur sa stratégie ministérielle;
- a les systèmes et pratiques voulus pour choisir les programmes et projets de recherche-développement et y mettre fin, et pour exercer une surveillance adéquate à l'échelle ministérielle;
- dresse la liste des compétences requises de son personnel en fonction de ses besoins stratégiques actuels et futurs;
- utilise l'information sur le rendement de ses principales activités pour bien les surveiller et les gérer, et pour présenter des rapports au Parlement sur l'atteinte de ses objectifs;
- s'acquitte de ses obligations d'établissement de rapports conformément au *Règlement sur le rapport sur l'état des forêts au Canada* et à la *Loi sur l'efficacité énergétique*.

Étendue et méthode

La vérification a porté sur les pratiques, les systèmes et les procédures de gouvernance et de gestion auxquels Ressources naturelles Canada a présentement recours pour gérer ses activités d'analyse des politiques, de réglementation, de programmes et de sciences et technologie au niveau stratégique. Notre vérification visait les secteurs à vocation industrielle du Ministère ainsi que son Secteur des sciences de la Terre, qui appuie les secteurs à vocation industrielle grâce à ses activités en géoscience et en géomatique.

Nous avons aussi examiné les activités de gestion de l'information et de planification des ressources humaines des directions ministérielles suivantes : la Direction de la coordination des politiques ministérielles et du portefeuille, le Bureau du scientifique principal et le Secteur des services intégrés.

Nous avons réalisé des entrevues avec environ 140 gestionnaires et intervenants clés. Nous avons également procédé à un examen approfondi et à une analyse exhaustive des documents, systèmes et pratiques énumérés ci-dessous :

- pouvoirs, stratégies, plans d'activités, politiques, prévisions budgétaires et directives;
- procès-verbaux et observations de réunions de gestion internes et de réunions de comités consultatifs externes;
- principaux systèmes et procédures de gestion et de contrôle;
- rapports ministériels sur le rendement, rapports sur les plans et les priorités, et nouveaux mécanismes d'établissement de rapports, par exemple les liens Internet vers de l'information ministérielle connexe;
- engagements contenus dans les ententes de rendement de la direction et évaluations de ces ententes.

Nous avons visité les bureaux régionaux suivants : le Centre de foresterie du Nord, Edmonton (Alberta); Géomatique Canada, Edmonton (Alberta); l'usine pilote de Devon (Alberta); le Centre de foresterie du Pacifique, Victoria (Colombie-Britannique); et le Centre géoscientifique du Pacifique, Victoria (Colombie-Britannique).

Critères

Le Ministère devrait disposer d'un plan stratégique qui concorde avec son mandat et les priorités du gouvernement et qui tient dûment compte de facteurs comme l'environnement externe, les risques, les choix, les intervenants, les ressources disponibles, les forces et les faiblesses de l'organisation, et les répercussions possibles. Le plan stratégique devrait aligner les risques sur les choix stratégiques, les mesures proposées, les objectifs et les résultats escomptés. Le plan devrait être bien communiqué aux employés et mis en œuvre dans tout le Ministère.

Le Ministère devrait avoir des plans à long terme et des plans d'activités dont les objectifs, les buts et les résultats escomptés sont clairs et concordent avec son plan stratégique. Ces plans devraient servir à gérer en fonction des résultats.

Le Ministère devrait avoir un cadre de gestion des risques ainsi que des systèmes et des pratiques qui font en sorte que :

- le Ministère dispose de l'information appropriée pour prendre des décisions relatives à ses priorités stratégiques et à l'affectation des ressources;
- les risques d'exploitation soient bien gérés;
- les programmes, les initiatives et les projets soient intégrés;
- le Ministère ait recours à de bonnes pratiques de gestion de projet;
- le Ministère exerce une surveillance adéquate de ses progrès et résultats.

Le Ministère devrait avoir des processus et stratégies appropriés de planification des ressources humaines sur une période prévisionnelle de cinq ans, pour être en mesure d'effectuer les tâches suivantes :

- analyser le profil démographique, les compétences et les aptitudes de son effectif actuel (particulièrement son personnel affecté à la recherche, aux politiques, aux sciences et à la gestion, de même que leurs groupes de relève);
- évaluer les besoins de renouvellement dans les groupes susmentionnés à la lumière de leur orientation stratégique;
- déterminer les écarts entre les compétences actuelles et les compétences nécessaires, maintenant et à l'avenir, afin de faire ressortir les surplus dans son effectif actuel, le cas échéant;
- définir des stratégies et des responsabilités susceptibles de combler le manque de ressources ou de réduire les surplus, et établir un plan de recrutement, de maintien en poste, d'apprentissage et de perfectionnement professionnel;
- produire des rapports à l'intention de la haute direction sur les progrès accomplis et mettre à jour régulièrement le plan des ressources humaines.

Ressources naturelles Canada devrait avoir un cadre de gestion du rendement et des pratiques de gestion qui :

- fournissent de l'information adéquate sur le rendement;
- utilisent cette information pour obtenir de meilleurs résultats;
- démontrent qu'il établit de bons rapports sur ses résultats à l'intention du Parlement.

Ressources naturelles Canada devrait présenter annuellement à chaque chambre du Parlement un rapport sur l'état des forêts au Canada. Ce rapport devrait comprendre de l'information sur la contribution des forêts à l'économie, à l'environnement et au bien-être social des Canadiens.

Comme l'exige la *Loi sur l'efficacité énergétique*, Ressources naturelles Canada devrait présenter annuellement un rapport à chaque chambre du Parlement. Ce rapport devrait comprendre de l'information sur :

- l'administration et l'application des dispositions de la *Loi sur l'efficacité énergétique* au cours de l'exercice précédent, de même que des règlements pris sous le régime de cette loi en ce qui a trait au matériel consommateur d'énergie;
- l'administration et l'application des dispositions de la *Loi sur l'efficacité énergétique* au cours de l'exercice financier précédent, de même que des règlements pris sous le régime de cette loi pour ce qui est de la promotion de l'efficacité énergétique et des sources d'énergie de remplacement.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Nancy Cheng
Directrice principale : Crystal Pace
Premier directeur : Angus Mickle

Robert Taylor
Carol McCalla
Randy Miles

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2005

Table des matières principale

	Message de la vérificatrice générale du Canada Points saillants
Chapitre 1	Ressources naturelles Canada — La gouvernance et la gestion stratégique
Chapitre 2	La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme : sûreté du transport aérien, sécurité maritime et protection civile
Chapitre 3	Bureau des passeports — Les services de passeport
Chapitre 4	Défense nationale — L'initiative C4ISR à l'appui du commandement et du contrôle
Chapitre 5	L'évaluation de certains rapports ministériels sur le rendement
Chapitre 6	Affaires indiennes et du Nord Canada — La mise en valeur des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest

2005

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

AVRIL

Chapitre 2

La sécurité nationale au Canada —
L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme :
sûreté du transport aérien, sécurité maritime
et protection civile

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport d'avril 2005 de la vérificatrice générale du Canada comporte six chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2005
N° de catalogue FA1-2005/1-2F
ISBN 0-662-79339-0

Chapitre

2

La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme

Sûreté du transport aérien, sécurité maritime et protection civile

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 5

Objet de la vérification 8

Observations et recommandations 9

Sûreté du transport aérien 9

Les rôles et responsabilités en matière d'inspection et d'application de la loi sont bien définis 9

La gestion des risques n'a pas été officialisée 10

Le programme d'inspection de la sécurité a été élargi 13

L'application des mesures correctives pose problème 13

La mise en place des systèmes de détection d'explosifs progresse bien 17

Sécurité maritime 18

La mise en service du Système d'identification automatique des navires se poursuit 19

Le financement et la réglementation du Radar haute fréquence à ondes de surface posent des problèmes 21

Protection civile assurée par le gouvernement fédéral 22

La chaîne de commandement reste complexe 24

L'efficacité d'une intervention passe par l'intégration des plans 27

Accroître la capacité d'intervention en cas d'attaques terroristes 29

Le Programme d'accès spécial n'est pas utilisé correctement 33

Il faut davantage de vaccins antivarioliques pour que les stocks soient complets 34

Une initiative de recherche et de technologie doit évaluer les déficiences de la capacité d'intervention 35

Les programmes fédéraux en faveur des premiers intervenants avancent lentement 36

Il faut une stratégie fédérale pour mettre les plans d'intervention à l'essai 43

Les dépenses pour la protection des infrastructures essentielles n'ont pas été bien gérées 44

Conclusion 47

À propos de la vérification 49

La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme

Sûreté du transport aérien, sécurité maritime et protection civile

Points saillants

2.1 En décembre 2003, soit deux ans après le lancement de son initiative en matière d'antiterrorisme, le gouvernement fédéral a réorganisé sa planification des interventions d'urgence en créant le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Le nouveau ministère a amorcé une vaste réforme des programmes, mais il reste beaucoup à faire. L'organisme précédent n'avait pas toujours alloué les fonds aux municipalités et aux provinces en fonction d'analyses des menaces et des risques. Il y a donc eu une affectation peu judicieuse des fonds. Nous avons constaté que dans un certain nombre de cas, les programmes ne semblent pas avoir atteint les résultats escomptés :

- De 2002 à 2004, des fonds fédéraux ont servi à acheter, pour les premiers intervenants, des équipements pour lesquels l'interopérabilité n'était pas exigée. On a ainsi laissé passer une occasion importante de renforcer la capacité nationale d'intervention d'urgence.
- Le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile, qui était chargé de la mise en œuvre de l'initiative de protection des infrastructures essentielles du budget 2001, n'a pas été en mesure de nous indiquer comment les fonds avaient été dépensés. Environ le tiers des fonds alloués jusqu'à présent à ce programme pourraient ne pas avoir été utilisés.

2.2 Les structures de gouvernance nécessitent une attention constante. Le gouvernement a créé le Centre d'opérations du gouvernement, qui a pour mandat de gérer les interventions en cas d'urgence, mais les cadres législatif et d'infrastructure sont toujours incomplets. La gestion des budgets de projets touchant divers ministères a donné de bons résultats dans certains cas, notamment pour ce qui est de la sécurité maritime et de l'Initiative de recherche et de technologie CBRN, mais s'est révélée un échec pour ce qui est de la protection des infrastructures essentielles et de la formation des premiers intervenants en cas d'incident CBRN. (Le sigle CBRN s'entend de menace chimique, biologique, radiologique ou nucléaire.)

2.3 Selon les ministères responsables de l'initiative de formation CBRN, environ 6 000 premiers intervenants devaient recevoir une formation pour être capables d'intervenir en cas d'incident CBRN grave et de le neutraliser. Nous avons constaté que 200 personnes ont reçu une telle formation jusqu'à présent.

2.4 Certains volets importants du programme fédéral de sûreté du transport aérien progressent bien. Ainsi, l'achat et l'installation de systèmes de détection

des explosifs servant à contrôler les passagers et leurs bagages — une initiative de plus d'un milliard de dollars gérée par l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA) — se déroulent en grande partie comme prévu. Les analyses portant sur les exigences et les solutions possibles ont été adéquates, en général.

2.5 Pour d'autres volets, toutefois, les résultats sont moins bons. Transports Canada nous a fait savoir que l'ACSTA ne lui cause pas de graves problèmes, mais le Ministère n'a pas établi, pour cet organisme, de normes en matière de rendement de l'ensemble du système ni terminé d'analyse de son rendement. Le Ministère n'a pas encore déterminé les sanctions qu'il imposera à l'ACSTA si les mesures de sensibilisation et de persuasion ne permettent pas d'obtenir des résultats en temps opportun.

2.6 Les programmes de sécurité maritime sont fondés sur une analyse adéquate des menaces et des risques. La mise en œuvre du système d'identification automatique des navires connaît des retards, mais elle devrait être terminée à la date qui avait été initialement prévue. Le projet Radar haute fréquence à ondes de surface, qui vise à exercer une surveillance continue et en temps réel des zones côtières canadiennes, représente une amélioration, mais ce radar n'offre pas une couverture complète. Le gouvernement acquiert moins d'installations radar que ce qui est jugé nécessaire pour avoir une couverture complète, et le radar aura une portée plus restreinte que prévu. Par conséquent, il y aura des lacunes dans la couverture radar et il faudra prévoir des dépenses supplémentaires importantes pour les combler.

2.7 La mise en œuvre, par le gouvernement fédéral, du Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires, qui est nécessaire pour que les ports et les navires canadiens maintiennent leurs échanges commerciaux avec le reste du monde, progresse bien dans l'ensemble. Cependant, certains certificats ont été émis à titre provisoire et les inspecteurs de sécurité pourraient se sentir obligés d'achever les inspections nécessaires à l'obtention des nouveaux certificats avant la date limite de renouvellement.

Contexte et autres observations

2.8 Il s'agit de la seconde vérification sur l'initiative en matière d'antiterrorisme du gouvernement fédéral annoncée dans le budget de 2001 après les attentats du 11 septembre aux États-Unis. Le gouvernement avait, dans un premier temps, prévu un montant de 7,7 milliards de dollars pour cette initiative, puis il a accordé un financement supplémentaire de 690 millions de dollars.

2.9 Notre premier rapport, publié en mars 2004, portait sur la gestion des budgets, l'affectation des fonds, le suivi des dépenses, les services de renseignement et certains volets de la sécurité aérienne et frontalière. Le présent chapitre porte sur la sûreté du transport aérien, certains volets de la sécurité maritime et la protection civile.

Réaction des ministères et organismes. En règle générale, les ministères et organismes sont d'accord avec nos recommandations. Cependant, dans certains cas, les engagements en vue de leur donner suite restent vagues. À notre avis, la réaction de Sécurité publique et Protection civile Canada est encourageante, puisque le Ministère a déjà pris des mesures dans certains domaines.

Introduction

2.10 Il s'agit du second chapitre de vérification portant sur l'initiative d'amélioration de la sécurité nationale annoncée dans le budget de 2001. Le premier chapitre sur cette question a été publié dans le Rapport de mars 2004 de la vérificatrice générale du Canada (chapitre 3, « La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme »). On peut consulter, à titre d'information, des extraits de ce chapitre à la pièce 2.1.

2.11 **Les constatations de la vérification antérieure.** Le chapitre de 2004 abordait des questions comme la gestion des budgets, l'affectation des fonds, le suivi des dépenses, les services de renseignement et certains volets de la sécurité aérienne et frontalière. Nous avions constaté ce qui suit :

- Le gouvernement ne disposait pas d'un cadre de gestion lui permettant d'orienter les décisions d'investissement et de développement et de diriger les interventions complémentaires des divers organismes ou de choisir entre des priorités concurrentes.
- Le gouvernement n'avait pas réussi à améliorer ses systèmes d'information sur la sécurité pour veiller à ce qu'ils soient aptes à échanger les uns avec les autres.
- Il y avait un manque de coordination entre les activités de renseignement et une incapacité à bien évaluer les enseignements à tirer, en matière de renseignement, d'incidents graves comme les attentats du 11 septembre.
- Il y avait des lacunes et des incohérences dans les listes de surveillance qui servaient à filtrer les demandeurs de visa ou de statut de réfugié et les voyageurs qui voulaient entrer en territoire canadien.
- Les renseignements de nature criminelle n'étaient pas utilisés en vue de filtrer les demandeurs d'autorisation de sécurité pour l'accès aux zones réglementées des aéroports.

Le gouvernement a pris des mesures pour donner suite à ces constatations. Nous n'en avons pas encore effectué le suivi.

2.12 Le 27 avril 2004, le gouvernement du Canada a rendu publique sa première politique de sécurité nationale. Celle-ci définit une stratégie intégrée, pour l'ensemble du gouvernement, visant les questions en matière de sécurité en vue de lutter contre une grande diversité de risques et de menaces. Le gouvernement a alloué un montant supplémentaire de 690 millions de dollars à même la réserve pour éventualités du budget de 2001 et du budget de 2003, et un nouveau financement a été prévu dans le budget de 2004. La politique est axée sur trois secteurs d'intérêt fondamentaux en matière de sécurité nationale :

- protéger le Canada et les Canadiens, au pays et à l'étranger;
- s'assurer que le Canada n'est pas une source de menaces visant ses alliés;
- contribuer à la sécurité internationale.

Pièce 2.1 **Les mesures prises par le gouvernement fédéral à la suite des attentats du 11 septembre**

Extraits du Rapport de mars 2004 de la vérificatrice générale, chapitre 3 « La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme »

3.8 Le 11 septembre 2001, les États-Unis ont été victimes d'attentats terroristes sans précédent qui ont détruit le World Trade Center, causé des dégâts au Pentagone, fait perdre quatre avions civils et tué des milliers de citoyens. Comme conséquence immédiate au Canada, il a fallu faire face à la paralysie du transport aérien civil, veiller sur les passagers des avions cloués au sol et renforcer la sécurité à la frontière; chez les gens, il y a aussi eu un soudain sentiment d'insécurité personnelle et économique.

3.9 La période de crise a duré plusieurs mois pendant lesquels le gouvernement fédéral a dû maintenir les activités de sécurité intérieure et frontalière à un niveau élevé. Les organismes de défense, de renseignement, de police et de contrôle frontalier ont fonctionné à plein régime. Les ministres et les administrateurs généraux ont dû s'occuper très rapidement de politiques et de budgets, tout en élaborant des mesures législatives d'urgence et en pilotant leur adoption au Parlement.

3.10 À plus long terme, le gouvernement fédéral a dû élaborer des politiques et des programmes pour contrer la menace du terrorisme non seulement au Canada, mais aussi aux États-Unis et dans le reste du monde.

3.11 **Gestion de la sécurité nationale**. Le 12 décembre 2003, le premier ministre a annoncé que des changements importants seraient apportés à la structure des comités parlementaires, des ministères et des organismes gouvernementaux. En ce qui touche la sécurité nationale, les principaux changements sont les suivants :

- Le nouveau ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile regroupant les activités de l'ancien ministère du Solliciteur général a été créé. Ce ministère comprend maintenant le Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la protection civile qui relevait auparavant du ministère de la Défense nationale.
- L'Agence des services frontaliers du Canada, qui relève du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile a été établie. L'Agence est composée de la Direction des douanes de l'ancienne Agence des douanes et du revenu du Canada et des sections du renseignement et de l'application de la loi de Citoyenneté et Immigration Canada; elle s'est également vu confier la fonction d'inspection à la frontière de la salubrité des aliments et de la santé des végétaux et des animaux qui était auparavant du ressort de l'Agence canadienne d'inspection des aliments.
- Le nouveau poste de conseiller à la sécurité nationale auprès du premier ministre, au sein du Bureau du Conseil privé, a été créé. Le conseiller coordonnera les évaluations intégrées de la menace, contribuera à renforcer la coopération interorganismes et aidera à élaborer un cadre de politique intégrée pour la sécurité et les urgences nationales.
- Le ministre des Transports est maintenant responsable de la sécurité dans tous les secteurs du transport.
- Le nouveau Comité du Cabinet chargé de la santé publique, de la sécurité et des urgences a été mis sur pied. Il aura pour mandat de gérer les questions et les activités liées à la sécurité nationale et au renseignement, et de coordonner l'ensemble des interventions du gouvernement lors de toute situation d'urgence dans les secteurs de la santé publique, des catastrophes nationales et de la sécurité. Il remplacera le Comité ministériel spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme.

* * * * *

3.14 Jusqu'en décembre 2003, à part le premier ministre, aucun ministre n'avait l'entière responsabilité de la sécurité nationale au Canada. Les organismes qui s'occupent de sécurité étaient comptables envers leurs ministres respectifs, lesquels répondaient à leur tour des activités de ces organismes. En définitive, tout comme maintenant, c'est le premier ministre qui était responsable de la sécurité du pays et qui en assurait donc la gestion générale.

* * * * *

3.19 **Nouveau financement**. En octobre 2001, le gouvernement a approuvé un certain nombre de nouvelles affectations importantes, y compris les suivantes :

- 30 millions de dollars par an pour des augmentations immédiates du personnel permanent de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, de Citoyenneté et Immigration Canada, de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et de Transports Canada;
- 250 millions de dollars à 15 ministères et organismes gouvernementaux pour des mesures immédiates de sécurité — il s'agissait en grande partie de dépenses en immobilisations et en matériel;

Pièce 2.1 Les mesures prises par le gouvernement fédéral à la suite des attentats du 11 septembre (suite)

- 71,5 millions de dollars pour des coûts imprévus — en heures supplémentaires, par exemple — à l'Agence des douanes et du revenu du Canada et à la GRC;
- 160 millions de dollars en indemnisation des sociétés aériennes et des transporteurs spécialisés au Canada, à l'égard des pertes causées par l'interdiction de l'espace aérien à la suite des attentats du 11 septembre.

3.20 Sauf pour ce fonds d'indemnisation des transporteurs aériens, les sommes en question faisaient partie des crédits de 7,7 milliards de dollars annoncés dans le budget de décembre 2001, à titre de nouvelles dépenses en 2001-2002 et répartis au cours des cinq années suivantes, pour la sécurité, la protection civile et l'amélioration de l'infrastructure frontalière. Le budget visait à garantir la sécurité nationale, à éloigner les terroristes et à garder ouvertes les frontières du pays. On annonçait des crédits de 6,5 milliards de dollars pour la sécurité (création d'un organisme de la sécurité du transport aérien; augmentation des budgets consacrés au renseignement et aux forces de l'ordre; fonds affectés à l'appareil militaire), et de plus de 1,2 milliard de dollars pour des initiatives destinées à rendre les frontières plus sûres, tout en les gardant ouvertes et en assurant l'efficacité des services frontaliers.

3.21 Dans le budget de 2001, on a prévu des investissements importants aux fins suivantes :

- équiper et déployer plus de personnel de renseignement et d'enquête de première ligne, améliorer la coordination entre les organismes et renforcer la sécurité maritime (1,6 milliard de dollars);
- améliorer le filtrage des immigrants, des demandeurs du statut de réfugié et des visiteurs (ce qui comprend les mesures de détention et de renvoi), accélérer le traitement des dossiers de revendication du statut de réfugié et introduire des cartes de résident permanent à l'épreuve des fraudes (1 milliard de dollars);
- améliorer la protection de l'infrastructure essentielle, la protection civile et les interventions d'urgence, et accroître la capacité de lutte contre le terrorisme de l'appareil militaire (1,6 milliard de dollars);
- créer un organisme de sécurité du transport aérien, placer des policiers armés en civil à bord des avions canadiens, se procurer du matériel de détection d'explosifs et renforcer l'action policière dans le secteur du transport aérien (2,2 milliards de dollars);
- améliorer la sécurité des frontières et l'infrastructure de soutien des principaux points frontaliers pour assurer le mouvement légitime des biens et des personnes (1,2 milliard de dollars).

2.13 La politique présente les mesures que prévoit prendre le gouvernement dans un certain nombre de secteurs clés :

- le renseignement;
- la planification et la gestion des opérations d'urgence;
- la santé publique;
- la sécurité des transports;
- la sécurité à la frontière;
- la sécurité internationale.

Objet de la vérification

2.14 Compte tenu du grand nombre de programmes et d'initiatives dont le financement a été prévu dans le budget de décembre 2001, nous avons décidé d'examiner, dans le cadre d'une seconde vérification, la sûreté du transport aérien, certains volets de la sécurité maritime ainsi que la protection civile. Ce chapitre en présente les résultats.

2.15 Le chapitre est axé sur trois secteurs précis qui ont bénéficié d'un financement dans le budget de 2001 :

- **L'intégrité du système de sûreté en matière de transport aérien.** Transports Canada définit les politiques et les règlements à l'égard de la sûreté du transport aérien. Nous avons analysé dans quelle mesure le Ministère s'était acquitté de son mandat. Nous avons également examiné si la mise en service des systèmes de détection des explosifs dans les aéroports canadiens a été bien planifiée et se déroule sans heurt. Le budget de 2001 avait affecté un montant de plus d'un milliard de dollars sur cinq ans à cette initiative.
- **La sécurité maritime.** Dans le budget de 2001, la sécurité maritime était une priorité, mais le gouvernement n'a pas été en mesure de présenter rapidement un plan à cet égard. En 2001, il a mis sur pied le Groupe de travail interministériel sur la sûreté maritime, qui a élaboré un programme regroupant plusieurs organismes. Nous avons vérifié deux projets d'immobilisations s'inscrivant dans cette initiative — le Radar haute fréquence à ondes de surface et le système d'identification automatique des navires. Nous avons aussi vérifié la mise en œuvre par le gouvernement fédéral du Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires, qui vise à renforcer la sécurité à bord des navires et dans les ports canadiens.
- **La protection civile.** Le budget de 2001 a prévu un montant de 513 millions de dollars sur cinq ans en vue d'améliorer la capacité d'intervention fédérale et nationale en cas de menace d'origine chimique, biologique, radiologique ou nucléaire. Nous avons vérifié le cadre de gestion et de reddition de comptes des programmes de protection civile, le caractère adéquat de la capacité d'intervention créée, ainsi que les progrès réalisés en matière de programmes de formation et d'exercice.

2.16 On peut obtenir un complément d'information sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification en consultant la section **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

Sûreté du transport aérien

Les rôles et responsabilités en matière d'inspection et d'application de la loi sont bien définis

2.17 Le système de sûreté du transport aérien vise à assurer la protection du grand public, des passagers, des équipages, des aéroports et autres installations aéronautiques ainsi que des aéronefs contre toute atteinte à la sécurité. Transports Canada a instauré une série de mesures pour favoriser la sécurité, notamment des programmes de prévention, de détection, de sensibilisation, d'éducation et de dissuasion. Les programmes de sécurité englobent les règlements qui régissent les exploitants d'aéroports, les transporteurs aériens, les organismes effectuant les contrôles de sécurité auprès des passagers et l'inspection des bagages avant de les laisser entrer dans le système, l'accès aux zones réglementées, le port d'armes, les personnes sous escorte, ainsi que les interventions en cas de menace à la sécurité. Transports Canada est chargé de faire appliquer ses règlements. Les inspecteurs de sécurité du Ministère peuvent imposer des amendes, révoquer le pouvoir d'un agent de contrôle de la sécurité et retenir un avion au sol ou le rappeler en vol en cas de menace imminente à la sécurité.

2.18 Un autre organisme fédéral — l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA) — joue un rôle essentiel en matière de sécurité. Cet organisme est chargé d'effectuer le contrôle de sécurité auprès des passagers et l'inspection de leurs bagages à main avant l'embarquement, ainsi que les contrôles de sécurité auprès des employés des aéroports qui ont accès aux zones réglementées. L'ACSTA peut effectuer elle-même ces contrôles de sécurité ou les confier en sous-traitance. Elle est chargée d'établir les critères de qualification, de formation et de rendement auxquels doivent répondre les agents de contrôle de la sécurité et d'accorder un certificat de conformité à ceux qui y satisfont.

2.19 Plusieurs autres organismes jouent un rôle en matière de sécurité. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) et les forces policières locales font respecter la loi; les autorités aéroportuaires locales assurent la sécurité physique des installations; les transporteurs aériens mettent en œuvre des règlements pour protéger les passagers, les bagages, le fret et les aéronefs; les sociétés de fret aérien sont chargées d'assurer la sécurité de leurs activités.

2.20 Transports Canada définit les politiques visant la sûreté du transport aérien et réglemente le secteur. À ce titre, il joue donc un rôle directeur.

2.21 Le budget de 2001 prévoyait 2,2 milliards de dollars sur cinq ans pour le renforcement de la sécurité aérienne. Voici les principales mesures prises par le gouvernement depuis le 11 septembre 2001 :

- la création de l'ACSTA par voie législative, pour effectuer des contrôles de sécurité auprès des passagers, tâche qui relevait auparavant des transporteurs aériens, et pour effectuer l'inspection des non-passagers;
- la mise en service de systèmes de détection des explosifs;

- l'octroi de subventions aux aéroports en vue d'améliorer la sécurité aéroportuaire et le dispositif policier;
- le déploiement, à bord de certains vols, d'agents de la GRC armés;
- le renforcement de la sécurité dans les postes de pilotage;
- l'évaluation de technologies de pointe dans le domaine de la sécurité aéroportuaire;
- le renforcement des moyens de réglementation et de surveillance.

La création et l'exploitation de l'ACSTA ont mobilisé 1,9 milliard de dollars du montant de 2,2 milliards alloué à la sécurité aérienne. Les 300 millions de dollars restants devaient permettre de financer toutes les autres mesures de renforcement de la sécurité aérienne.

La gestion des risques n'a pas été officialisée

2.22 Selon le Cadre de gestion intégrée du risque du Secrétariat du Conseil du Trésor, la gestion du risque est « une approche systématique servant à déterminer la meilleure voie à suivre en cas d'incertitude en identifiant, en évaluant, en comprenant, en communiquant les questions liées aux risques et en prenant des mesures à leur égard ».

2.23 Le Cadre décrit un processus qui permet de recenser les questions, d'évaluer les principaux risques, de mesurer la probabilité de ces risques et leur incidence et de les classer en conséquence, de définir les résultats prévus, ainsi que de choisir et de mettre en œuvre des stratégies pour gérer ou atténuer les risques (voir la pièce 2.2).

2.24 Notre vérification du système de sûreté du transport aérien avait pour objectif de déterminer si Transports Canada exerce une surveillance adéquate du système. Nous nous attendions à ce que le système soit fondé sur une analyse des risques adéquate et à ce que le Ministère ait pris les mesures nécessaires pour assurer le respect de ses règlements en matière de sécurité.

2.25 Nous avons constaté que la méthode adoptée par Transports Canada pour évaluer les risques qui pèsent sur la sûreté du transport aérien (dans la mesure où le Ministère a procédé à de telles évaluations) est conforme au Cadre du Secrétariat du Conseil du Trésor. Cependant, le Ministère n'a pas entièrement mis en œuvre un cadre officiel de gestion du risque. Au moment de notre vérification, un des bureaux régionaux du Ministère mettait à l'essai une méthode fondée sur les risques pour administrer les inspections. Transports Canada dispose d'une évaluation générale de la menace, mise à jour tous les ans par sa direction du renseignement; celui-ci envoie également des avis et des alertes précis aux aéroports, le cas échéant. Cependant, nous n'avons pas trouvé d'évaluation globale des principaux risques, ni d'évaluation de la probabilité que des menaces précises se concrétisent ou d'évaluation de leurs effets possibles.

Pièce 2.2 Un processus commun de gestion du risque

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor

2.26 Transports Canada a pris certaines mesures, qui répondent en partie aux exigences liées à une bonne méthode de gestion du risque :

- Un groupe de travail interministériel sur la sûreté de l'aviation a été mis sur pied en septembre 2003 en vue d'évaluer les menaces et de définir les mesures à prendre. Son mandat, cependant, se résume à évaluer les demandes présentées par les transporteurs aériens pour exploiter de nouvelles liaisons transocéaniques. Le groupe de travail n'a pas été chargé d'effectuer une évaluation générale des menaces qui pèsent sur la sûreté du transport aérien.
- En collaboration avec la *Transportation Security Administration* [agence de la sécurité des transports] des États-Unis, Transports Canada a évalué les effets possibles d'une menace donnée, ainsi que la vulnérabilité face à cette menace, en général et dans certains aéroports précis. Cette évaluation était conforme aux critères établis par le Secrétariat du Conseil du Trésor, mais ne concernait qu'une seule menace.
- Transports Canada s'est fondé sur une série de téléconférences entre des gestionnaires principaux chargés de la sécurité pour déployer des inspecteurs de sécurité supplémentaires, grâce au financement prévu par le budget de 2001, et accroître le nombre minimal d'inspections. Selon des représentants du Ministère, ces gestionnaires principaux ont tenu

compte de facteurs comme la taille des aéroports, le nombre de vols, le risque associé aux villes desservies et la fréquence des vols vers les États-Unis. Bien que ces décisions aient reposé sur l'expérience des employés du Ministère et leur compréhension du renseignement de sécurité, elles n'ont pas été consignées en dossier à titre d'analyses officielles des risques.

Nous avons aussi remarqué que la GRC fait appel à une évaluation formelle des risques avant de déployer ses agents de la sûreté aérienne à bord de certains vols, sauf pour ceux où la présence d'un agent est obligatoire.

2.27 Les moyens d'inspection semblent déployés en fonction des risques que présentent les passagers et les bagages. Les risques posés par le transport aérien de fret et l'aviation générale (à savoir, les petits aéronefs privés et affrétés) génèrent moins d'intérêt, en dépit des vives inquiétudes qu'ils ont suscitées. Les représentants de Transports Canada ont souligné qu'ils avaient doublé le nombre d'inspections du fret et instauré de nouveaux programmes visant à sensibiliser les transporteurs à la sécurité du fret aérien. Nous n'avons toutefois pas acquis la certitude que les tâches et les ressources affectées aux inspections ont été réparties de façon adéquate. On ne sait pas exactement non plus de quelle façon le financement des inspections de sécurité a été réparti entre les grands et les petits aéroports, alors que tous sont des points d'entrée dans l'ensemble du système. Étant donné que le programme d'inspection n'a pas été fondé sur une analyse des risques dûment documentée, nous n'avons pas été en mesure de confirmer si le nombre d'inspecteurs déployés ou la fréquence des inspections sont appropriés.

2.28 Les représentants de Transports Canada nous ont fait savoir qu'ils n'avaient pas procédé à une analyse plus large des risques avant de répartir les fonds alloués aux inspections par le budget de 2001, parce que le gouvernement fédéral avait insisté sur le fait que les passagers présentaient le principal risque, et que le budget n'avait prévu des fonds que pour le trafic passager. Ces représentants ont ajouté qu'ils avaient l'intention d'amorcer un examen complet de la sécurité au sein de tous les modes de transport en 2005, en vue de définir une stratégie en matière de sécurité.

2.29 Recommandation. Transports Canada devrait effectuer une analyse officielle des menaces et des risques touchant l'ensemble du système de transport aérien et se servir des résultats obtenus pour déployer les ressources nécessaires et cibler les efforts visant à faire appliquer la loi.

Réponse de Transports Canada. Transports Canada reconnaît l'importance de la gestion du risque, qui constitue le fondement essentiel de son programme de sûreté de l'aviation depuis sa création dans les années 1970. Plus récemment, le Ministère a mis en place une stratégie globale de la sûreté des transports qui examinera les risques dans tous les modes de transport et les activités dans chacun de ces modes. La stratégie comprendra un outil d'analyse des menaces et des risques, qui pourrait être utilisé lors de la prise de décisions fondées sur la gestion des risques en ce qui concerne les activités réglementaires, législatives et de mise en application (printemps de 2006). Entre-temps, Transports Canada continuera d'avoir recours à ses inspecteurs

et à sa capacité d'analyse actuelle pour faire face aux nouveaux besoins en matière de sécurité.

Le programme d'inspection de la sécurité a été élargi

2.30 Nous avons étudié le mode de fonctionnement du dispositif d'inspection de la sécurité. Nous avons eu des entretiens avec des gestionnaires principaux de Transports Canada chargés de la sécurité, qui travaillent dans cinq grands aéroports et à l'administration centrale, au sujet de la dotation des postes d'inspection de la sécurité, de la formation des inspecteurs et des moyens offerts à l'échelle locale pour mettre en œuvre le cycle d'inspections prévu dans la politique du ministère des Transports. Nous avons examiné les organigrammes et les plans de dotation des aéroports visités, ainsi que le programme d'assurance de la qualité en vigueur à l'administration centrale pour les inspections de sécurité.

2.31 Selon notre examen, les autorités locales n'éprouvent pas de grandes difficultés à effectuer le nombre d'inspections requises par l'administration centrale. Les postes étaient presque tous comblés et les gestionnaires ont indiqué qu'ils n'éprouvaient pas de difficulté à recruter des inspecteurs ou à les maintenir en poste. Ils ont ajouté que le programme de formation était bon, ce qui constitue une amélioration notable par rapport à l'ancien programme.

2.32 Nous avons remarqué que l'examen annuel complet de la sûreté, qui avait été demandé par l'administration centrale en avril 2004, n'avait toujours pas été effectué. Les représentants de Transports Canada ont déclaré que plusieurs examens complets avaient été effectués en 2001, dont un au lendemain des attentats du 11 septembre. En 2004-2005, ils ont axé leurs efforts sur l'élargissement du dispositif d'inspection. Tous les éléments de la nouvelle politique à cet égard seront en vigueur en 2005-2006.

2.33 Transports Canada a établi une équipe de l'examen de la qualité en février 2003, qui se compose de trois personnes. Nous avons cependant constaté que cette équipe n'avait pas encore effectué d'examens de la qualité, bien que les représentants du Ministère nous aient fait savoir qu'ils comptaient en faire deux en 2004-2005, soit un à Toronto et l'autre, à Montréal. Si les inspections de sécurité ne sont pas soumises à des contrôles de la qualité, il y a risque que les normes ne soient pas appliquées de façon uniforme, avec pour conséquence le risque que les inspections soient de piètre qualité. Notre examen des dossiers relatifs aux inspections dans les aéroports que nous avons visités nous a permis de constater que dans le cas de plusieurs inspections, l'information n'avait pas été convenablement consignée en dossier et rien n'indiquait que ces inspections avaient été menées à terme.

L'application des mesures correctives pose problème

2.34 Le dispositif d'inspection de sécurité de Transports Canada est l'outil principal qui permet aux gestionnaires chargés de la sécurité de savoir si le système de sécurité respecte les normes de réglementation. Nous avons donc évalué les moyens dont dispose le Ministère pour analyser les cas de

non-respect des règles de sécurité et faire appliquer des mesures correctives lorsque la nature systémique des problèmes se confirme.

2.35 **Analyse des cas de non-respect des règles de sécurité.** Nous avons évalué la qualité des données qui se trouvent dans la principale base de données des inspections (dite SEMIS) afin de déterminer si nous pouvions nous y fier dans le cadre de notre vérification. Nous avons étudié 110 dossiers, qui ont été sélectionnés de façon discrétionnaire, dans les 5 aéroports visités. Nous avons aussi demandé au gestionnaire chargé de la sécurité à Transports Canada travaillant dans chacun des aéroports de nous donner son opinion sur l'exactitude des statistiques sommaires produites par la base de données SEMIS.

2.36 Nous avons constaté que les données n'étaient tout à fait exactes que dans 60 p. 100 des dossiers examinés. L'erreur la plus courante avait trait à la clôture des enquêtes. Les gestionnaires du Ministère chargés de la sécurité dans les aéroports visités ne considéraient pas la base de données SEMIS comme exacte; c'est pourquoi ils gardaient leur propre base de données et leurs dossiers pour l'aéroport dont ils avaient la responsabilité.

2.37 Les gestionnaires de Transports Canada à l'administration centrale ont reconnu que la base de données SEMIS contenait des erreurs. Ils ont déclaré qu'ils avaient l'intention de les corriger, mais qu'ils n'avaient pas reçu les fonds pour le faire.

2.38 Compte tenu des problèmes associés à cette base de données, Transports Canada l'a remplacée en avril 2004 par un nouveau système, le Système de gestion de l'information de la sûreté et des préparatifs d'urgence (SEPIRS). Le nouveau système vise à combler les lacunes de l'ancien, mais les données antérieures à 2004 doivent être validées afin de déterminer leur degré d'inexactitude.

2.39 Nous avons aussi demandé aux gestionnaires chargés de la sécurité à Transports Canada comment ils évaluaient les risques et identifiaient les tendances en matière de non-conformité. La plupart des bureaux utilisent leur propre base de données et effectuent leurs propres analyses. Plusieurs gestionnaires se sont plaints de ne pas avoir accès aux données provenant d'autres régions, car cela les empêche de déceler des tendances en matière de non-conformité chez des transporteurs donnés opérant à l'échelle nationale. C'est surtout grâce aux appels-conférences hebdomadaires entre les gestionnaires principaux chargés de la sécurité travaillant dans l'ensemble du pays et aux rapports mensuels préparés par l'équipe de l'examen de la qualité qu'ils parviennent à identifier les tendances en matière de risque et de non-conformité aux règles de sécurité.

2.40 Faute d'une base de données centralisée et exempte d'erreurs, Transports Canada n'est pas en mesure d'évaluer les tendances qui se dessinent. Les représentants du Ministère nous ont fait savoir que, grâce au nouveau système SEPIRS, tous les bureaux régionaux pourront consulter les rapports mensuels.

2.41 **Problèmes liés à l'application des règlements.** Un système de sécurité doit non seulement être en mesure de déceler les risques et les cas de non-conformité, il doit aussi exiger l'application de mesures correctives en temps opportun. Nous avons donc examiné des questions qui influent sur le rendement général du système d'application des règlements.

2.42 La sécurité des passagers aériens repose sur un certain nombre de mesures, notamment le renseignement, l'application de la loi par les forces de l'ordre, les questions posées par les agents à la billetterie, un premier contrôle de tous les passagers, un deuxième contrôle de certains passagers, le déploiement d'agents de la sûreté aérienne sur certains vols et le renforcement des défenses du poste de pilotage dans les avions.

2.43 Transports Canada n'a pas analysé l'efficacité générale de ses mesures de sécurité. Le Ministère ne dispose que d'un seul indicateur de rendement en matière de sécurité, à savoir le « taux d'échec des essais d'infiltration » lors du contrôle des passagers. Il s'agit du nombre de fois, en pourcentage, que les agents chargés du contrôle ne réussissent pas à repérer des « objets constituant une menace », par exemple des imitations de couteaux, d'armes à feu ou d'engins explosifs que des inspecteurs essaient de faire passer lors du contrôle des passagers. Toutefois, le Ministère a décidé que cet indicateur et les renseignements connexes constituaient une information classifiée. Par conséquent, nous ne pouvons faire rapport à ce sujet.

2.44 Lorsque les inspecteurs de Transports Canada constatent une lacune dans les procédures de l'ACSTA, notamment au chapitre des essais d'infiltration, ils envoient une lettre de rappel à l'ordre à l'organisme. Transports Canada a envoyé de telles lettres à l'ACSTA en cas de non-conformité aux normes de sécurité. En voici quelques exemples :

- des incidents au cours desquels des personnes non autorisées ont réussi à entrer dans des aires sécuritaires;
- des cas où les dispositifs de sécurité n'ont pas permis de détecter des objets métalliques interdits;
- des cas où les employés n'ont pas tenu correctement les registres, ont mal communiqué ou mal travaillé, ou ne détenaient pas de certificat valide ou les qualifications requises;
- des cas où les agents chargés du contrôle de la sécurité n'ont pas effectué de façon adéquate les contrôles au hasard. Transports Canada a par la suite publié une exception au règlement, reconnaissant qu'il peut être difficile de respecter l'exigence de contrôle au hasard tout en cherchant à améliorer le processus d'inspection.

2.45 Pour ce qui est des inspections faites par Transports Canada visant l'ACSTA et ne concernant pas les essais d'infiltration, seulement 3 à 4 p. 100 des cas ont montré des lacunes ayant donné lieu à des lettres de rappel à l'ordre. Les représentants de l'ACSTA nous ont fait savoir qu'ils jugeaient que certaines des lacunes recensées étaient mineures. Transports Canada ne classe toutefois pas ses rappels à l'ordre selon la gravité de l'infraction.

2.46 Ni Transports Canada ni l'ACSTA n'ont surveillé comme il se doit les mesures prises à la suite de chaque rappel à l'ordre. Aucun des deux

organismes ne possédait un inventaire complet et exact des lettres de rappel envoyées; et le nombre de lettres versées au dossier au ministère des Transports, à l'ACSTA et dans la base de données du Ministère ne concordait pas. Aucun des deux organismes n'a été en mesure de trouver une réponse à toutes les lettres de rappel à l'ordre. Nous n'avons trouvé aucune réponse pour environ 12 p. 100 des rappels à l'ordre visant les essais d'infiltration et pour 16 p. 100 des rappels à l'ordre visant d'autres lacunes. Les représentants de l'ACSTA ont souligné qu'à la suite des résultats des inspections, ils avaient remanié en profondeur les procédures à suivre. Au cours de la vérification, l'ACSTA a en outre commencé à assurer un meilleur suivi des rappels à l'ordre et des réponses à ces derniers.

2.47 Certains volets du dispositif d'application des règlements adopté par Transports Canada semblent peu adaptés à un organisme gouvernemental comme l'ACSTA, qui est le fournisseur unique de services de sécurité. Un transporteur aérien ou un aéroport contrevenant de façon répétée aux consignes de sécurité finirait par recevoir une amende. Cependant, les représentants du Ministère étaient d'avis que l'imposition de sanctions monétaires ne pourrait convenir à l'ACSTA étant donné que cela priverait l'organisme de ressources financières devant servir à la réalisation de son mandat. De plus, étant donné que les amendes pour non-respect des règles de sécurité ne sont pas rendues publiques, elles auraient, selon ces représentants, peu d'effets sur l'ACSTA.

2.48 Les représentants de Transports Canada nous ont fait savoir qu'ils n'éprouvaient pas de problèmes graves avec l'ACSTA. Nous avons néanmoins constaté ce qui suit :

- Transports Canada n'a jamais instauré de normes en matière de rendement à l'intention de l'ACSTA, pour l'ensemble de son système, selon lesquelles la conformité pourrait être jugée satisfaisante même sous la barre de 100 p. 100.
- Les représentants du Ministère chargés de la sécurité se sont dits insatisfaits du rendement de l'ACSTA dans des cas bien précis et ils ont menacé de mettre l'organisme à l'amende.
- Le Ministère n'a jamais évalué le rendement global de l'ACSTA en vue de déterminer si d'autres mesures visant à faire appliquer les règlements sont nécessaires.
- Le personnel du Ministère ignorait l'existence de tendances dans les effets des mesures prises pour faire appliquer les règlements.

2.49 À notre avis, le dispositif d'application des règlements de sécurité de Transports Canada n'est pas efficace dans le cas de l'ACSTA. Aucun objectif en matière de rendement n'a été fixé. Les études et les analyses internes du Ministère sont inadéquates et il ne semble pas y avoir de sanctions efficaces qui puissent être imposées lorsque les mesures de sensibilisation et de persuasion se soldent par un échec.

2.50 **Recommandation.** Transports Canada devrait instaurer des indicateurs de rendement pour l'ensemble de son système, qui préciseraient

ce que le Ministère considère être un rendement satisfaisant de la part de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA).

Réponse de Transports Canada. Transports Canada a élaboré un vaste programme d'application de la loi, y compris des initiatives de surveillance et d'inspection afin de s'assurer de la conformité aux règlements. En ce qui concerne l'ACSTA, Transports Canada a adopté, et continuera d'adopter, une approche progressive pour la mise en application des exigences réglementaires. Bien que, selon Transports Canada, l'imposition de sanctions pécuniaires ne soit pas nécessairement la meilleure solution, le Ministère peut, s'il le juge nécessaire, prendre des mesures d'application appropriées en ayant recours aux mécanismes législatifs et administratifs à sa disposition, y compris tenir les administrateurs et les agents responsables. De plus, Transports Canada établit des mesures de rendement qualitatives et quantitatives à l'échelle du système pour les agents et l'équipement de contrôle. Ces mesures seront examinées périodiquement et seront finalisées d'ici le début de 2006.

La mise en place des systèmes de détection d'explosifs progresse bien

2.51 Le budget de 2001 prévoyait une somme de plus d'un milliard de dollars pour l'achat, l'installation et la mise en service de systèmes perfectionnés de détection des explosifs dans les aéroports de l'ensemble du pays. Ces systèmes devraient être en place d'ici le 1er janvier 2006.

2.52 Le contrôle des passagers et de leurs bagages à main avant l'embarquement comprend des fouilles personnelles et des inspections à l'aide d'appareils qui peuvent détecter des traces infimes de résidus d'explosif.

2.53 Le contrôle des bagages enregistrés, comme son nom l'indique, est l'inspection des bagages qui ont été enregistrés par les passagers en vue d'être mis dans les soutes de l'avion. Les agents chargés du contrôle détectent les objets présentant une menace grâce à des appareils perfectionnés de radiographie ou de tomodensitométrie, ainsi qu'à d'autres appareils permettant de détecter des traces d'explosifs. Ils peuvent aussi effectuer une fouille manuelle des bagages.

2.54 La responsabilité de l'ACSTA à l'égard des inspections consiste notamment à acheter, à installer et à entretenir des équipements de détection des explosifs dans les aéroports, ainsi qu'à faire appliquer des règlements et des normes établies par Transports Canada pour ce qui est des systèmes de détection des explosifs. Le Ministère surveille quant à lui les activités et les équipements visant le contrôle des passagers et des bagages enregistrés pour veiller à ce que les systèmes respectent ses normes.

2.55 Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné si Transports Canada et l'ACSTA s'était correctement acquittés de leur mandat respectif pour ce qui est de l'acquisition et de la mise en place des systèmes de détection des explosifs. Nous avons sélectionné pour notre examen cinq aéroports de classe I (Vancouver, Montréal, Calgary, Ottawa et la nouvelle aérogare 1 à Toronto), deux aéroports de classe II (Saskatoon et St. John's) et deux aéroports de la classe « autres » (Sydney et Lethbridge).

2.56 L'ACSTA devait fournir à 89 aéroports canadiens de l'équipement en vue du contrôle des bagages enregistrés. L'organisme avait élaboré des projets pour ces 89 aéroports et avait achevé la mise en œuvre d'environ la moitié de ces projets au moment de notre vérification. L'ACSTA a évalué les propositions présentées par les aéroports en regard de ses lignes directrices, proposé des solutions de rechange et conclu des accords avec les aéroports concernant l'installation des systèmes de détection des explosifs. Les aéroports étaient chargés de la construction liée aux projets et de l'installation des systèmes, et l'ASCTA leur remboursait les dépenses approuvées. Nous avons remarqué que les objectifs des projets étaient clairement définis, que les rapports de mise en œuvre des projets avaient été présentés au conseil d'administration de l'ACSTA et qu'il y avait un système d'information permettant de suivre l'état d'avancement des projets et les dépenses engagées.

2.57 Le budget d'immobilisations de l'ACSTA reposait sur l'achèvement des projets élaborés, mais ne comprenait pas l'installation de systèmes de détection des explosifs dans l'aérogare pour vols intérieurs d'un grand aéroport, qui devait d'abord être rénovée. Transports Canada nous a fait savoir que pour réduire les vulnérabilités, il assurerait, dans l'intervalle, un niveau de sécurité équivalent à celui offert dans le reste du système de transport aérien. Cette façon de faire semble raisonnable puisque cela permet d'éviter les frais associés à l'installation de nouveaux systèmes qui devraient être démontés pour les rénovations, puis réinstallés. Cependant, l'ampleur des obligations financières qui pèsent sur l'ACSTA à la suite de cette décision n'est pas clairement définie.

2.58 Nous nous attendions à ce que Transports Canada ait clairement démontré la nécessité du projet de systèmes de détection des explosifs et analysé les différentes solutions possibles. Nous avons constaté que le Ministère avait établi la nécessité d'avoir de nouveaux appareils de détection des explosifs et envisagé diverses stratégies à cet égard. Il avait effectué certaines recherches, analysé les différentes solutions possibles, puis choisi l'équipement bien avant le 11 septembre 2001. Le Ministère a effectué une autre analyse des solutions possibles après le 11 septembre.

2.59 Nous avons remarqué que Transports Canada ne dispose pas d'informations ni d'analyses portant sur les coûts du cycle de vie des systèmes, et que l'ACSTA vient à peine de commencer à analyser le coût des équipements de détection des explosifs au cours de leur durée de vie utile. Bien que la sélection des équipements ait donc été faite en fonction d'informations incomplètes, nous sommes d'avis que les décisions prises sont raisonnables compte tenu de l'urgence de la situation.

Sécurité maritime

2.60 Lors du dépôt du budget de 2001, le gouvernement ne connaissait pas exactement les problèmes liés à la sécurité maritime qui devaient être réglés, ni leur ordre de priorité. Pour parer au plus pressé, l'initiative présentée dans le budget de 2001 comportait quelques solutions simples et rapides comme le renforcement de la surveillance aérienne de la zone maritime du Canada.

Un montant initial de 60 millions de dollars était affecté à la sécurité maritime en sachant qu'une stratégie plus globale serait nécessaire.

2.61 Environ 25 millions de dollars de ce montant ont été consacrés à des projets spécifiques, puis le Groupe de travail interministériel sur la sûreté maritime, constitué de cadres supérieurs, a effectué des évaluations de la menace, défini des solutions et formulé des recommandations à l'intention des ministres. En réponse à ces travaux, le gouvernement a alloué une somme supplémentaire de 172,5 millions de dollars afin d'améliorer la sécurité maritime entre 2003 et 2008.

2.62 Ces fonds supplémentaires visent à améliorer :

- la surveillance des eaux côtières du Canada (surveillance ou vigilance dans le secteur);
- la sécurité des installations portuaires et des voies navigables;
- les délais d'intervention en cas d'événement menaçant la sécurité;
- les taux d'inspection des navires, des ports et des conteneurs de marchandises.

2.63 De plus, l'Organisation maritime internationale (OMI) a élaboré des normes internationales visant la sécurité à bord des navires et dans les installations portuaires. À titre de signataire des conventions, aux termes du traité de l'OMI, le Canada a été chargé de la mise en œuvre du système d'identification automatique (identification des navires) et du Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires. Notre vérification a porté sur la mise en œuvre de ces deux projets ainsi que sur celle d'un troisième projet, à savoir l'installation du Radar haute fréquence à ondes de surface.

La mise en service du Système d'identification automatique des navires se poursuit

2.64 L'Organisation maritime internationale exige que tous les navires d'une taille déterminée soient munis d'un système d'identification automatique (SIA). Doté d'un transpondeur semblable à celui dont sont équipés les aéronefs, le SIA émet un signal continu qui permet d'identifier un navire, son cap et sa vitesse de croisière. Le signal peut être capté par des navires, des stations littorales ou des aéronefs munis de récepteurs pour ce système. Lorsque l'installation des récepteurs SIA dans les stations littorales de la Garde côtière canadienne sera terminée, la capacité des autorités canadiennes d'identifier et de surveiller les navires équipés d'un SIA qui se trouvent dans les eaux côtières canadiennes s'en trouvera rehaussée.

2.65 La Garde côtière canadienne installe des appareils le long des côtes en vue de surveiller les navires équipés d'un SIA qui se trouvent dans une zone de 40 milles marins, et ce, à un coût estimatif de 27,5 millions de dollars sur cinq ans. La Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent a déjà installé un tel système sur le fleuve Saint-Laurent.

2.66 Nous avons deux observations à formuler à cet égard. Tout d'abord, l'analyse des menaces et des risques effectuée par le Groupe de travail interministériel sur la sûreté maritime a mis en évidence quatre secteurs

prioritaires, mais les fonds alloués ont permis de financer seulement les trois premiers secteurs. Nous n'avons trouvé aucun plan visant à combler cette lacune. Ensuite, la mise en place d'un système informatisé de gestion de projets et l'approbation du financement ont connu des retards. La Garde côtière canadienne compte néanmoins terminer le projet à la date initialement prévue.

2.67 Le Canada a signé la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, le nouveau Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires, ainsi que les accords portant modification de ces deux documents, qui ont été adoptés en décembre 2002 lors de la Conférence diplomatique de l'Organisation maritime internationale. Le Canada devait mettre en œuvre, avant le 1er juillet 2004, les exigences prévues par le Code international concernant la sûreté des navires et des installations portuaires sur son territoire.

2.68 Transports Canada a procédé à la mise en œuvre du Code en l'intégrant au *Règlement sur la sûreté du transport maritime*, établi en vertu de la *Loi sur la sûreté du transport maritime*.

2.69 Le Code et le *Règlement* s'appliquent aux navires commerciaux de jauge brute égale ou supérieure à 500 tonneaux ainsi qu'aux installations maritimes et portuaires qui les desservent. Le *Règlement* exige la conduite d'évaluations de la sûreté, l'élaboration de plans de sûreté et la désignation d'agents de sécurité.

2.70 Étant donné que le Canada veut harmoniser ses règlements sur le transport maritime avec ceux des États-Unis, il a adopté des règles qui vont au-delà des exigences prévues par l'Organisation maritime internationale de façon à inclure :

- les navires de charge dont la jauge brute est égale ou supérieure à 100 tonneaux;
- les navires qui remorquent des barges transportant certaines marchandises dangereuses;
- les navires qui transportent plus de 12 passagers;
- les installations maritimes et portuaires qui desservent les navires mentionnés ci-dessus.

2.71 Nous nous attendions à ce que Transports Canada s'assure que la conception du cadre national de mise en œuvre au Canada du Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires respecte les exigences internationales. Nous nous attendions aussi à ce que le Ministère s'assure que les armateurs canadiens et les exploitants d'installations portuaires mettent en œuvre le cadre national de façon à se conformer aux exigences internationales et au *Règlement* découlant de la *Loi sur la sûreté du transport maritime*.

2.72 Nous avons constaté que les bureaux régionaux de Transports Canada et les inspecteurs maritimes entretenaient de bons rapports avec les armateurs et les exploitants d'installations portuaires au cours du processus d'émission

du certificat de sûreté. Lorsque les plans de sûreté nécessitaient davantage de préparation ou la nomination officielle d'un agent de sécurité pour un navire ou un port, un certificat était émis à titre provisoire. Les futures demandes de renouvellement des certificats de sûreté pourraient placer une pression considérable sur les inspecteurs de la sécurité maritime de Transports Canada, qui pourraient se sentir obligés d'achever les inspections nécessaires avant la date limite de renouvellement.

2.73 Le Code international prévoit des normes permettant de classer les niveaux d'alerte et les procédures à suivre et de les relever en cas de menace jusqu'à ce que des informations permettent de justifier le retour à un niveau d'alerte moins élevé. Nous avons constaté que les critères utilisés par Transports Canada pour relever les cotes d'alerte maritime n'étaient pas clairement définis.

2.74 Dans l'ensemble, Transports Canada a réussi à mettre en œuvre les procédures nécessaires pour émettre des certificats de sûreté pour tous les navires et toutes les installations portuaires qui étaient tenus d'en obtenir un. Le Ministère a également respecté la date limite visant la mise en œuvre de l'accord en vertu du Code international, qui était le 1er juillet 2004.

Le financement et la réglementation du Radar haute fréquence à ondes de surface posent des problèmes

2.75 À la suite de son analyse des menaces et des risques, le Groupe de travail interministériel sur la sûreté maritime a appuyé la mise au point du Radar haute fréquence à ondes de surface, un radar transhorizon de longue portée. Celui-ci permet la surveillance continue, en temps réel, de la zone de 200 milles marins.

2.76 La Défense nationale mène des recherches depuis 15 ans en vue de mettre au point un radar de surface qui soit efficace sur une distance de 200 milles marins. Les essais concernant l'état de préparation ont été terminés en août 2004. Le Ministère nous a informés du fait que les essais d'acceptation du système ont été récemment terminés. Les résultats, bien que prometteurs, n'ont toujours pas été analysés en profondeur.

2.77 Nous avons examiné cette initiative en la considérant comme un projet d'immobilisations. Nous avons donc évalué ce qui suit :

- la définition des besoins;
- l'analyse des solutions possibles;
- la définition et la gestion du projet.

2.78 Nous avons deux inquiétudes concernant le déroulement du projet :

- Selon une étude menée par la Défense nationale, une couverture radar complète de la zone coûterait 220 millions de dollars en tout, plutôt que la somme de 43,1 millions de dollars allouée par le Ministère. Celui-ci avait recommandé d'installer des radars dans quatre à six sites seulement. Or, selon les recherches, le Radar haute fréquence à ondes de surface fonctionne comme prévu dans des circonstances normales, mais ne fonctionne pas à pleine capacité dans certaines conditions, par

exemple la nuit et en cas de perturbations météorologiques ou de grosse mer. L'augmentation des coûts et la réduction de la capacité des radars créent de grandes lacunes dans la couverture des côtes canadiennes. Cependant, la Défense nationale est d'avis que ce type de radar fournit des informations supplémentaires que n'offrent pas les systèmes de surveillance actuellement en service. Nous n'avons pu obtenir aucun élément de preuve concernant les points suivants : la manière dont les lacunes dans la couverture radar seraient comblées; ce qu'il en coûterait pour les combler autrement; les répercussions sur la sécurité du pays si elles n'étaient pas comblées.

- La Défense nationale n'a pas encore obtenu de permis permanent d'Industrie Canada pour exploiter le système. Un tel permis ne sera délivré que quand Industrie Canada aura la certitude que le système ne cause pas d'interférences avec les activités des autres usagers autorisés de cette fréquence radio.

Protection civile assurée par le gouvernement fédéral

2.79 La première ligne de défense lors d'une attaque terroriste est constituée des premiers intervenants — les policiers, les pompiers, les secouristes et les responsables de la gestion des urgences qui forment les équipes d'intervention spécialisées dans les matières dangereuses, les équipes de recherche et de sauvetage en milieu urbain, les équipes de neutralisation des engins explosifs et les unités tactiques. La plupart de ces personnes sont à l'emploi des administrations provinciales, territoriales ou municipales.

2.80 Selon la politique de sécurité nationale rendue publique en avril 2004, les premiers intervenants jouent un rôle central dans le système canadien de gestion des mesures d'urgence et le gouvernement « n'assume souvent en la matière qu'un rôle d'appui aux provinces et territoires, aux collectivités et au secteur privé ». La politique reconnaît la nécessité de moderniser le système national de gestion des mesures d'urgence.

2.81 Le 11 septembre 2001, les interventions d'urgence menées par le Canada étaient inspirées de l'époque de la guerre froide. Le système reposait sur une répartition très décentralisée et diffuse des responsabilités entre les premiers intervenants, les provinces, les territoires et les ministères fédéraux responsables. Dans le budget de 2001, un montant important a été ajouté pour l'amélioration des services de protection civile, mais le gouvernement a reconnu en 2003 qu'il fallait améliorer l'organisation de la protection civile pour obtenir les progrès souhaités. Il a donc déchargé la Défense nationale de ses responsabilités à l'égard du Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile. Le Bureau a été fusionné avec le ministère du Solliciteur général et le Centre national de prévention du crime afin de former un nouveau ministère, soit Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC). Ce nouveau ministère a pour objectif d'améliorer l'intégration des efforts consentis par le gouvernement pour protéger la sécurité publique, en imbriquant mieux les divers programmes fédéraux.

2.82 Au cours de sa première année d'existence, SPPCC a lancé un grand programme législatif destiné à concrétiser l'objectif fixé par le gouvernement, à savoir mettre en place « un système national et uniforme de gestion des

urgences ». Le Ministère a aussi mis sur pied le Centre d'opérations du gouvernement. Il a commencé à élaborer un système national d'intervention en cas d'urgence et amélioré le programme de préparation des secours et d'exercices. Nous faisons ici rapport sur les progrès qui ont été accomplis et les mesures qui sont encore nécessaires à cet égard. Parmi les déficiences et les problèmes de mise en œuvre du programme que nous avons constatés au cours de notre vérification, bon nombre existaient déjà avant la restructuration à l'origine du nouveau ministère.

2.83 Dans le budget de 2001, une somme de 513 millions de dollars sur cinq ans était allouée à des mesures fédérales et nationales destinées à se protéger des menaces chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires, ou CBRN (voir la pièce 2.3). Ces fonds devaient servir à améliorer les réseaux de laboratoires afin qu'ils soient en mesure de déceler et de cerner plus rapidement les menaces biochimiques. Le gouvernement avait aussi décidé d'acquérir de nouveaux équipements de protection pour les équipes d'intervention d'urgence et d'améliorer la formation de leurs membres.

2.84 Au cours de la vérification dont nous faisons rapport dans le présent chapitre, nous avons évalué si les programmes fédéraux visant à améliorer la capacité d'intervention en cas d'incidents CBRN avaient été administrés de manière satisfaisante. Nous avons aussi examiné le système de protection des infrastructures essentielles. Dans le budget de 2001, une somme de 396 millions de dollars devait servir à améliorer la gestion de la protection des infrastructures essentielles. Nous avons vérifié si des analyses de menaces et de risques avaient servi à établir un ordre de priorité pour ce qui est du financement des infrastructures et si des progrès avaient été réalisés dans ce domaine.

Pièce 2.3 Incidents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires

Au lendemain du 11 septembre 2001, le gouvernement fédéral a admis que le Canada n'était pas à l'abri d'une attaque terroriste. Les attaques terroristes qui pourraient être perpétrées à l'aide d'agents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN) soulèvent une crainte croissante.

Divers agents peuvent servir à perpétrer une attaque CBRN :

- armes biologiques (comme la variole et le bacille du charbon);
- armes chimiques (comme le gaz sarin qui peut être disséminé au moyen d'explosifs ou d'aérosols);
- armes radiologiques ou nucléaires (comme les substances radioactives disséminées au moyen d'explosifs classiques).

Comme pour tous les autres types d'urgence, les responsabilités à l'égard des interventions en cas d'incident CBRN relèvent à la fois des pouvoirs publics fédéraux, provinciaux et municipaux. Les premiers intervenants en cas d'urgence civile sont les services de police, les pompiers et le personnel médical d'urgence. Si ce personnel de secours ne suffit pas, les responsables locaux s'adressent aux autorités de la province ou du territoire, qui peuvent à leur tour demander l'aide du gouvernement fédéral.

Source : Gouvernement du Canada, février 2003

2.85 Nous n'avons pas mesuré les progrès faits par les administrations provinciales, territoriales et municipales. Nos constatations ne concernent que le gouvernement fédéral.

2.86 Lors de notre examen de la capacité d'intervention d'urgence en cas d'incidents CBRN, nous avons vérifié trois éléments :

- la chaîne de commandement — c'est-à-dire les personnes qui doivent diriger les interventions lors d'un incident;
- la capacité fédérale et nationale de réagir lorsque survient un incident (par capacité nationale, on entend l'ensemble des ressources déployées par les organisations fédérales, provinciales, territoriales et municipales);
- la mise à l'essai partielle et complète des plans d'intervention.

La chaîne de commandement reste complexe

2.87 Nous nous attendions à ce qu'il y ait une chaîne de commandement bien établie pour encadrer les interventions de l'administration publique fédérale lors d'un incident CBRN. Cela veut dire que le rôle et les responsabilités des organisations fédérales seraient clairement définis et uniformément rattachés aux plans d'intervention des provinces et des territoires.

2.88 Les interventions d'urgence menées par le Canada reposent sur une répartition des responsabilités entre les premiers intervenants à l'emploi des administrations municipales, provinciales et territoriales et les ministères fédéraux responsables.

2.89 La politique de sécurité nationale pose très clairement le problème :

> La coordination nationale dans les situations d'urgence souffre à l'heure actuelle de l'absence d'un régime efficace de gouvernance fédérale-provinciale-territoriale ainsi que du manque de normes et de priorités établies d'un commun accord s'appliquant au système national de gestion des mesures d'urgence.

Le gouvernement prend des mesures pour corriger la situation, mais nous avons constaté que celles-ci n'arrivent qu'en partie à établir une chaîne de commandement et de contrôle définie.

2.90 Avant décembre 2003, la nature de l'urgence déterminait le ministère fédéral qui serait chargé de piloter l'intervention. Ainsi, Santé Canada aurait dirigé les interventions d'urgence en cas de menaces biologiques, radiologiques ou nucléaires et Transports Canada se serait occupé du nettoyage lors d'un déversement de produits biologiques, chimiques ou radiologiques pendant leur transport. Le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile (BPIEPC) aurait organisé les secours en cas de catastrophe naturelle, tandis que l'Agence canadienne d'inspection des aliments se serait occupé des incidents menaçant la chaîne alimentaire. Si l'un ou l'autre de ces incidents s'était produit à la suite d'un acte de terrorisme, la responsabilité aurait été immédiatement transférée au ministère du Solliciteur général.

2.91 Comme nous l'avons déjà mentionné, c'est en décembre 2003 que le BPIEPC, qui relevait jusque-là de la Défense nationale, a été fusionné avec le ministère du Solliciteur général afin de former un nouveau ministère, soit Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC).

2.92 Lorsqu'il a créé SPPCC, le gouvernement a présenté le projet de loi C-6, qui confierait un rôle de premier plan à son ministre si une situation d'urgence touchait l'ensemble du pays. Le Ministre serait chargé d'assurer une coordination stratégique tout en respectant la prérogative du premier ministre pour les questions touchant la sécurité nationale, d'une part, et les pouvoirs conférés par la loi aux autres ministres, d'autre part. Cependant, des représentants du Ministère estiment que ce projet de loi ne donne pas au Ministre les pouvoirs particuliers dont il a besoin pour jouer ce rôle. On s'attend à ce que ces pouvoirs soient précisés dans les modifications à la *Loi sur la protection civile* qui seront proposées par le Ministère. Ce dernier prévoit amorcer des consultations à l'égard de ces modifications au printemps de 2005.

2.93 **Recommandation.** Sécurité publique et Protection civile Canada devrait terminer dans les meilleurs délais la rédaction des modifications que le Ministère propose à la *Loi sur la protection civile* afin de définir clairement les pouvoirs et les responsabilités de son ministre.

Réponse de Sécurité publique et Protection civile Canada. Le gouvernement s'est engagé, dans le cadre de la politique de sécurité nationale, à moderniser la *Loi sur la protection civile*. Sécurité publique et Protection civile Canada a préparé un document de discussion préliminaire énonçant les pouvoirs que le Ministère propose de conférer au Ministre. Ce document tient compte des nouvelles exigences en matière de gestion des urgences. Le Ministère mènera des consultations auprès des parties intéressés à compter du printemps de 2005.

2.94 **Un nouveau système national d'intervention en cas d'urgence.** SPPCC est à mettre au point un nouveau système national d'intervention en cas d'urgence en vue de supprimer les chevauchements dans la gestion des crises et des conséquences au cours des interventions d'urgence (voir la pièce 2.4). Le Ministère veut uniformiser tous les plans d'intervention fédéraux et leur correspondance avec les plans provinciaux, mais il ne s'est pas engagé à le faire d'ici une date précise. Nous avons été informés que le Plan national de lutte contre le terrorisme et le Plan national de soutien seraient révisés et intégrés au nouveau système. Toutefois, ce dernier, dans sa forme actuelle, ne pourrait remplacer aucun plan en vigueur au sein de l'administration publique fédérale.

Pièce 2.4 Système national d'intervention en cas d'urgence

Le Système national d'intervention en cas d'urgence est un cadre d'intervention « tous risques » qui a été conçu pour coordonner les interventions du gouvernement fédéral en cas d'urgence nationale, y compris les interventions de soutien aux provinces, aux territoires et aux ministères fédéraux concernés. Il assurera une orientation et une coordination stratégiques à l'échelle nationale.

Une intervention menée au sein du Système pourrait aussi comprendre la publication d'un avis, d'une mise en garde ou d'une alerte au public.

Le Système ne modifiera pas le mandat en cours des ministères. Il assurera plutôt la coordination de ces mandats dans le cadre d'une intervention fédérale harmonisée.

Le Système repose sur des groupes fonctionnels formés d'employés de Sécurité publique et Protection civile Canada et d'autres ministères fédéraux. Le cadre d'intervention peut être activé en partie ou en totalité au moyen des trois niveaux opérationnels progressifs qui correspondent à des incidents en train de prendre forme, imminents ou actuels. En situation d'urgence, les ressources déployées et les moyens mis en œuvre par le gouvernement fédéral augmentent à mesure que l'on passe à un niveau supérieur.

Source : Sécurité publique et Protection civile Canada

2.95 SPPCC a mené de vastes consultations sur le système national d'intervention en cas d'urgence, au sein du gouvernement fédéral et auprès des gouvernements provinciaux et territoriaux. Nous avons été informés que le gouvernement avait donné son accord de principe à la démarche. Des représentants du Ministère nous ont dit qu'ils étaient à mettre au point la structure du système et qu'ils espéraient obtenir l'approbation en règle du Cabinet au printemps de 2005. À notre avis, le système ne pourra pas fonctionner sans une approbation officielle ni, ce qui est tout aussi important, sans l'appui de tous les organismes fédéraux qui participent aux interventions d'urgence nationales — lesquels, de par la nature des urgences, peuvent être plus ou moins nombreux. Tant que le système ne sera pas entièrement mis en œuvre, les différents ministères vont continuer à assurer la gestion de certains aspects des interventions menées par le gouvernement fédéral.

2.96 **Recommandation.** Sécurité publique et Protection civile Canada devrait travailler de concert avec d'autres organismes fédéraux en vue de préciser la chaîne de commandement et de contrôle lors des interventions menées par le gouvernement fédéral.

Réponse de Sécurité publique et Protection civile Canada. Le leadership s'exercera dans le cadre de la structure de commandement et de contrôle du Système national d'intervention en cas d'urgence. En outre, des changements à la *Loi sur la protection civile* permettront d'accentuer le pouvoir du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile en ce qui a trait à la coordination des interventions de tous les participants fédéraux en cas d'urgence de portée nationale.

2.97 **Recommandation.** Sécurité publique et Protection civile Canada devrait obtenir, dans les plus brefs délais, l'accord officiel de ses partenaires fédéraux en ce qui a trait au Système national d'intervention en cas d'urgence.

Réponse de Sécurité publique et Protection civile Canada. Le Ministère est d'accord avec la recommandation. Il cherche à conclure une entente officielle avec les partenaires fédéraux en vue de l'adoption du Système national d'intervention en cas d'urgence. Il aura l'occasion de valider le Système dans le cadre de l'exercice Triple Play en avril 2005. De plus, les partenaires provinciaux et territoriaux approuvent l'approche adoptée par le gouvernement fédéral.

2.98 **La coordination entre les centres d'opérations.** Dans les divers ministères fédéraux, nous avons recensé 27 centres d'opérations, dont les moyens opérationnels et techniques varient de l'un à l'autre. Nous avons constaté un manque d'intégration entre ces centres. En septembre 2001, le BPIEPC n'avait pas de ligne de communication sécurisée avec ces centres d'opérations ni avec ceux des alliés du Canada.

2.99 Relevant de SPPCC et ayant pour mission de gérer l'intervention de l'administration publique fédérale en cas d'urgence, le Centre d'opérations du gouvernement a été mis sur pied en vertu de la politique de sécurité nationale, rendue publique en avril 2004. Depuis septembre 2004, le Centre dispose de lignes de communication sécurisées avec d'autres centres d'opérations fédéraux et avec ceux des États-Unis et du Royaume-Uni. La coordination entre les centres d'opérations des divers ministères et le Centre d'opérations du gouvernement constitue un maillon essentiel du Système national d'intervention en cas d'urgence.

2.100 Le Centre d'opérations du gouvernement a commencé à exercer ses activités de surveillance de base en septembre 2004, mais aucun exercice de simulation n'a encore mis à l'essai sa capacité d'intervention en cas d'urgence. Par ailleurs, il n'est pas autorisé à assurer le commandement et le contrôle lors d'une intervention fédérale lorsqu'un autre ministère fédéral en détient la responsabilité. En prévision de prochaines modifications législatives, des fonctionnaires de SPPCC sont à définir des critères qui régiraient l'utilisation du Centre par les autres ministères fédéraux. Ils préparent également des lignes directrices prévoyant le transfert de la direction d'une intervention fédérale au Ministère lorsque la protection de l'intérêt national est en jeu. Nous avons noté que le Centre est un maillon essentiel de la chaîne d'intervention prévue par le Système national d'intervention en cas d'urgence, qui demande au Centre d'anticiper toute situation d'urgence ou de crise. Chaque niveau d'intervention fournit des ressources supplémentaires pour faire en sorte que le Centre ait les compétences et les moyens de coordonner la préparation des secours et les interventions en temps voulu. Dans la pratique, cela signifie que les effectifs et les ressources des divers groupes fonctionnels augmentent à mesure que le niveau d'intervention devient plus élevé.

L'efficacité d'une intervention passe par l'intégration des plans

2.101 La correspondance entre les plans d'urgence nationaux et ministériels constitue un autre élément important du Système national d'intervention en cas d'urgence.

2.102 La gestion d'une intervention fédérale lors d'un incident CBRN pourrait s'inspirer d'un certain nombre de plans d'urgence. Nous avons examiné les suivants :

- Le Plan national de lutte contre le terrorisme
- Le Plan national de soutien
- Le Plan fédéral en cas d'urgence nucléaire
- Le Système d'intervention en cas d'urgence dans le secteur agroalimentaire

2.103 Nous avons constaté que les plans ministériels restent vagues sur la manière dont ils seraient intégrés pour permettre une intervention coordonnée de l'administration publique fédérale. L'article 7 de la *Loi sur la protection civile* exige que les ministères élaborent un plan d'intervention lié à leur secteur de responsabilité. À mesure que les situations d'urgence évolueront et exigeront l'intervention d'un nombre accru de ministères et d'organismes, nous sommes d'avis qu'il pourrait y avoir un conflit, pour les ministères mobilisés, entre la nécessité de collaborer avec d'autres ministères et le respect du secteur de responsabilité correspondant à leur mandat. Les représentants de SPPCC n'ont pas été en mesure de nous soumettre une liste des plans d'intervention d'urgence ministériels qui pourraient être appliqués en cas d'une attaque terroriste CBRN. Nous n'avons par ailleurs pas pu obtenir de leur part une analyse expliquant la manière dont les plans pourraient être coordonnés pour mener une intervention fédérale uniforme s'il se présentait une situation d'urgence complexe nécessitant la mobilisation de plusieurs ministères.

2.104 Pour mener une intervention à l'échelon national, il faut intégrer les programmes d'intervention fédéraux non seulement à l'échelle des ministères, mais aussi avec ceux des autres administrations publiques. Nous nous attendions à ce que les plans d'intervention fédéraux soient intégrés à l'échelle des diverses administrations publiques de manière uniforme. Nous avons cependant constaté que le Plan national de lutte contre le terrorisme et le Plan national de soutien manquaient d'uniformité pour ce qui est de leur degré de précision et de leur correspondance avec les plans d'intervention des provinces.

2.105 **Recommandation.** Sécurité publique et Protection civile Canada devrait collaborer avec ses partenaires fédéraux et avec les provinces et les territoires en vue d'améliorer la coordination des plans d'intervention.

Réponse de Sécurité publique et Protection civile Canada. Sécurité publique et Protection civile Canada est d'accord avec la recommandation. Le Ministère a débuté les travaux en vue de mieux coordonner les plans d'intervention avec les provinces et les territoires. Il s'agit d'une des mesures de suivi issues de la réunion ministérielle fédérale-provinciale-territoriale sur la gestion des urgences tenue le 24 janvier 2005.

Accroître la capacité d'intervention en cas d'attaques terroristes

2.106 En vue d'améliorer la capacité nationale d'intervention lors d'incidents CBRN, le gouvernement fédéral a choisi deux champs d'action : le renforcement des moyens d'intervention des organismes fédéraux et l'augmentation des moyens des premiers intervenants provinciaux et municipaux.

2.107 Dans le budget de 2001, un montant total de 513 millions de dollars a été alloué à un certain nombre de ministères fédéraux en vue d'améliorer les équipements destinés à lutter contre les menaces CBRN et de renforcer les moyens d'intervention dans ce domaine. L'Initiative de recherche et de technologie CBRN a été mise sur pied afin de répartir une partie des fonds et de sélectionner des projets de recherche-développement. La GRC, les Forces canadiennes, Santé Canada et Transports Canada ont été nommément chargés de mettre en place une capacité d'intervention en cas d'incidents CBRN.

2.108 Selon les principes de gestion des risques, il est impossible d'éliminer le risque, mais une meilleure protection contre les menaces avérées ou possibles peut contribuer à le réduire. Par conséquent, une méthode de gestion des risques est un processus systématique qui prévoit l'analyse des menaces, des vulnérabilités et de l'importance relative des actifs en vue de mieux étayer les grandes décisions qui sont prises.

2.109 Nous nous attendions à ce que les programmes conçus pour renforcer les moyens d'intervention soient fondés sur des analyses des risques et des scénarios décrivant ce qui pourrait se produire, ce que les ministères devraient faire et ce qu'il faudrait déployer comme ressources pour intervenir. Les analyses des menaces et des risques sont des outils clés pour déterminer la manière d'établir les programmes et les lieux visés.

2.110 **La GRC accroît sa capacité d'intervention.** Un montant de 23 millions de dollars sur cinq ans a été alloué à la GRC pour équiper et former des premiers intervenants au sein de ses services, et mettre sur pied des équipes d'intervention spécialisées. Nous avons constaté qu'elle avait financé des mesures selon les priorités établies grâce à une analyse des menaces et des risques.

2.111 La GRC a élaboré une doctrine et des concepts d'intervention en cas d'incident CBRN qu'elle utilise pour ses achats d'équipements et la formation. Elle a fourni de l'équipement et une formation de base à 3 600 agents et elle prévoit que la mesure aura touché ses 15 000 agents réguliers d'ici avril 2006. De plus, la formation en intervention CBRN fait désormais partie de son plan de formation et, depuis octobre 2004, tous les nouveaux diplômés doivent avoir suivi les cours dans ce domaine.

2.112 La GRC a aussi équipé et formé quatre équipes, comptant chacune deux agents, qui sont spécialisées pour intervenir en cas d'incident CBRN et qui apportent leur concours aux premiers intervenants locaux. Son plan de mise sur pied de ces équipes reposait sur des analyses des menaces et des risques. La première analyse visant à évaluer ce dont la GRC avait besoin

pour établir une capacité d'intervention nationale a permis de déterminer qu'il fallait créer huit équipes composées de six à huit agents. Cependant, nous avons été informés que le financement accordé n'avait permis de créer qu'une capacité d'intervention réduite.

2.113 Les équipes sont dotées de combinaisons anti-bombe CBRN; de combinaisons de protection; de dispositifs de détection, d'atténuation et de neutralisation; et des moyens nécessaires pour procéder à des examens techniques ou scientifiques sur les lieux de l'incident CBRN. Cependant, le faible nombre d'équipes et de membres qui les composent ainsi que l'immensité du territoire à couvrir pourraient retarder de manière importante les interventions dans certaines régions. La GRC n'a pas encore déterminé la façon de combler les besoins recensés.

2.114 **Recommandation.** La GRC devrait renforcer sa capacité d'intervention en cas d'incidents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires.

Réponse de la Gendarmerie royale du Canada. Au départ, la GRC estimait qu'il serait nécessaire de déployer des équipes d'intervention CBRN très spécialisées dans les différentes régions du Canada afin d'aider les autres équipes d'intervention. Parallèlement, la GRC avait cerné divers autres besoins en matière d'intervention CBRN.

Depuis, nous avons réalisé des progrès considérables en formant et en équipant tous nos membres comme premiers intervenants en cas d'urgences CBRN afin qu'ils soient en mesure d'évaluer la situation et de prendre les premières mesures de confinement.

Nos équipes régionales spécialisées sont situées dans les régions du Pacifique, du Nord-Ouest, du Centre et de l'Atlantique. Ces équipes travaillent en collaboration avec les intervenants de première ligne et l'Équipe d'intervention nationale CBRN de la GRC et du ministère de la Défense nationale afin d'assurer une intervention équilibrée dans toutes les parties du Canada.

La GRC évaluera la taille optimale des équipes d'intervention régionales, en tenant compte des niveaux actuels de formation — de concert avec des organismes partenaires — des question d'intégration, des nouvelles technologies et de la disponibilité des ressources.

2.115 **La Défense nationale joue un rôle limité.** En 2002, une équipe nationale d'intervention CBRN a été mise sur pied en combinant les ressources de trois ministères fédéraux. La GRC assure la direction générale de la neutralisation des explosifs et munitions CBRN et de la collecte des preuves médico-légales. L'Agence de santé publique du Canada (créée en septembre 2004 pour prendre en charge une partie des responsabilités de Santé Canada) fournit des équipes de secouristes et un laboratoire mobile qui sont spécialisés dans les risques biologiques. La Défense nationale déploie la Compagnie de défense nucléaire, biologique et chimique interarmées dont la mission première est d'appuyer la GRC, les premiers intervenants et les autorités civiles en mobilisant sa capacité militaire permanente pour contrer les activités terroristes CBRN. La pièce 2.5 fournit des renseignements détaillés sur le rôle des Forces canadiennes.

Pièce 2.5 Rôle des Forces canadiennes

Même si tous les membres des Forces canadiennes sont prêts à aider lors d'une situation d'urgence, leur rôle principal n'est pas d'agir à titre de premier intervenant. Les Forces canadiennes peuvent donner, sur demande, un appui général aux provinces et aux territoires confrontés à un incident chimique, biologique, radiologique ou nucléaire, mais ce rôle ne leur a pas été confié officiellement. En décembre 2003, le gouvernement a annoncé qu'il y aurait une « augmentation des troupes de réserve des Forces canadiennes pour assurer la protection civile, y compris l'amélioration de la capacité d'intervention lors de catastrophes naturelles et d'urgences locales ». Actuellement, les troupes de réserve ne sont ni équipées ni formées pour remplir cette mission. La Défense nationale examine la faisabilité du déploiement de ces troupes.

Source : Ministère de la Défense nationale

2.116 Dans le budget de 2001, un montant de 30 millions de dollars a été alloué à la Défense nationale en vue d'établir une nouvelle unité, la Compagnie de défense nucléaire, biologique et chimique interarmées. Cette compagnie militaire peut soutenir les efforts déployés par les ministères, les provinces et les territoires lors d'une attaque terroriste CBRN. Une étude effectuée par le Ministère a révélé « de graves problèmes de commandement et de contrôle » au sein de la nouvelle unité.

2.117 **Des équipes d'intervention médicale d'urgence n'ont pas été formées.** En décembre 2001, Santé Canada a reçu une enveloppe de 501 000 $ pour mettre sur pied des équipes d'intervention sanitaire d'urgence, c'est-à-dire des équipes d'intervention rapide constituées de médecins, d'infirmières et de techniciens médicaux. En cas d'urgence, ces équipes médicales entraînées par le gouvernement fédéral doivent seconder les travailleurs de la santé locaux. Un bureau national a été mis sur pied et doté d'un mandat élargi pour superviser les activités de financement, de recrutement, de déploiement et d'équipement des équipes. En janvier 2003, Santé Canada s'est vu allouer un budget annuel de 626 000 $ pour fournir à des travailleurs de la santé une formation en prévention et en traitement de la variole. Ces crédits auraient dû permettre à Santé Canada de former des équipes provinciales d'intervention d'urgence contre la variole pour vacciner les citoyens en cas d'épidémie. Au moment de notre vérification, ni les équipes d'intervention sanitaire d'urgence ni les équipes d'intervention contre la variole n'avaient été mises sur pied. Des représentants de Santé Canada qui travaillent désormais pour l'Agence de santé publique du Canada nous ont fait savoir qu'il fallait d'abord régler des questions légales.

2.118 Santé Canada et l'Agence de santé publique du Canada sont chargés d'appuyer les efforts déployés par les provinces et les territoires pour administrer les questions sanitaires liées à une situation d'urgence. Dans le budget de 2001, un montant de 88,6 millions de dollars sur cinq ans avait été alloué pour renforcer leur capacité d'intervenir en cas d'attaques terroristes ou d'autres menaces à la sécurité publique. Nous nous attendions à ce que cette somme soit répartie selon un ordre de priorité établi grâce à des évaluations des risques et des scénarios de pertes, mais nous avons constaté que des évaluations de ce genre n'avaient pas souvent été utilisées.

2.119 L'Agence de santé publique du Canada administre la Réserve nationale de secours, laquelle était auparavant administrée par Santé Canada. Cette réserve se compose d'équipements médicaux et de produits pharmaceutiques entreposés partout au pays. Les fournitures sont prêtes à être expédiées aux provinces et aux territoires sur demande. Le budget de 2001 prévoyait un montant de 7,9 millions de dollars pour renflouer cette réserve. Nous nous attendions à ce que le contenu soit déterminé en fonction d'une évaluation des risques et que des plans soient instaurés pour assurer une distribution efficiente et en temps opportun des matériels.

2.120 Il est difficile de savoir le rôle que joue la Réserve dans le système de gestion des urgences. Ni ses objectifs ni son contenu ne s'inscrivent dans un plan fédéral d'intervention d'urgence. Le contenu de la Réserve n'est pas déterminé en fonction d'une évaluation des risques. La Réserve ne contient aucun équipement de lutte CBRN, comme des combinaisons de protection, des détecteurs ou des douches et appareils de décontamination. Par ailleurs, elle renferme une certaine quantité de produits pharmaceutiques et de contre-mesures médicales contre les risques CBRN.

2.121 Au cours de notre vérification, l'Agence de santé publique du Canada a terminé la première étape d'une analyse stratégique destinée à examiner le rôle de la Réserve nationale de secours.

2.122 **Le transport.** Selon une étude portant sur le transport d'urgence, les dispositions prises concernant le transport du matériel de la Réserve nationale de secours sont « moyennement fiables ». Une partie des stocks de la Réserve a été déplacée au lendemain du 11 septembre 2001 afin qu'elle puisse être distribuée en moins de 24 heures dans l'ensemble du pays, au besoin. Par le passé, le transport et la distribution de matériel lors d'une urgence avaient posé problème et avaient été organisés de façon improvisée. C'est ainsi que le 11 septembre, lorsqu'un grand nombre d'avions civils ont été cloués au sol, les autorités provinciales ont demandé du matériel de la Réserve. Le transport par avion militaire était alors la seule solution valable. Le plan prévoyait de remplir des camions de lits et de couvertures en vue de les transporter jusqu'à l'aéroport d'Ottawa. Tard dans la nuit du 11 septembre, on s'est rendu compte que les camions devaient plutôt se rendre à la base militaire de Trenton, car les Forces canadiennes n'avaient pas conservé d'équipement de chargement à l'aéroport d'Ottawa. Un compte rendu ministériel après action a conclu que ces problèmes logistiques avaient occasionné des retards importants dans l'envoi d'une partie du matériel. À notre avis, lorsqu'il y a urgence, le temps est un facteur clé et le moment n'est pas idéal pour trouver d'autres moyens de distribuer le matériel.

2.123 Nous savons que, lorsqu'il y a une urgence, la difficulté de transporter efficacement le matériel de la Réserve nationale de secours dépend de la distance, du mode de transport et du personnel spécialisé requis. Lorsqu'ils ont eu à intervenir en situations d'urgence réelles, les administrateurs de la Réserve comptaient sur les militaires pour transporter le matériel par avion. Cependant, les engagements militaires peuvent réduire la disponibilité des aéronefs de sorte que l'armée ne peut garantir le transport immédiat du

matériel de la Réserve. L'Agence de santé publique du Canada n'a pas prévu de solutions de rechange pour assurer le transport aérien du matériel.

2.124 Au cours de l'examen d'un exercice, nous avons remarqué qu'il y avait des risques à faire transporter des contre-mesures médicales par aéronef commercial. Des représentants de l'Agence nous ont fait savoir qu'ils préparaient une entente avec la GRC en vue d'utiliser son aéronef pour transporter des médicaments en cas d'urgence.

2.125 Nous avons aussi noté que, dans le cadre de la mise sur pied du Système national d'intervention en cas d'urgence, la création du Système national de transport d'urgence avait été amorcée. Ce système vise à faire en sorte qu'un service de transport complet puisse être mis sur pied en moins de 24 heures. Sécurité publique et Protection civile Canada est désormais responsable de sa mise en place.

2.126 **Recommandation.** L'Agence de santé publique du Canada devrait coordonner l'administration de la Réserve nationale de secours avec d'autres organismes fédéraux et l'intégrer au Système national d'intervention en cas d'urgence.

Réponse de l'Agence de santé publique du Canada. L'Agence travaille en étroite collaboration avec SPPCC sur divers fronts, y compris la participation à l'élaboration du Système national d'intervention en cas d'urgence et d'un système national intégré de gestion des situations d'urgence en santé. Une partie de ce processus consistera à s'assurer qu'il existe un lien étroit entre la Réserve nationale de secours et les activités d'intervention en cas d'urgence prévues par le Système national d'intervention en cas d'urgence.

2.127 **Recommandation.** En fonction des évaluations des risques et des scénarios de pertes, l'Agence de santé publique du Canada devrait actualiser les stocks de la Réserve nationale de secours dans les meilleurs délais. Elle devrait en outre prendre des mesures pour organiser le transport et la distribution du matériel lors de situations d'urgence.

Réponse de l'Agence de santé publique du Canada. L'Agence procède actuellement à un examen stratégique de la Réserve nationale de secours incluant une revue de son contenu. L'examen stratégique, qui prendra fin en 2006, comprendra des évaluations des risques (une évaluation initiale des risques a été achevée en novembre 2004) et des situations comportant des simulations de victimes. L'Agence s'occupe de la question du transport d'urgence des stocks de la Réserve à l'aide du Système national de transport d'urgence.

Les coordonnateurs régionaux des interventions d'urgence de l'Agence procéderont bientôt à l'élaboration de plans provinciaux et territoriaux de transport d'urgence des stocks de la Réserve en collaboration avec chaque administration.

Le Programme d'accès spécial n'est pas utilisé correctement

2.128 La plupart des contre-mesures CBRN ne sont pas homologuées au Canada; elles sont donc importées des États-Unis grâce au Programme

d'accès spécial. Par exemple, les administrateurs de la Réserve nationale de secours ont recours à ce programme pour approvisionner les premiers intervenants en contre-mesures médicales CBRN. Or, ce programme a été conçu pour permettre aux médecins d'obtenir des médicaments qui ne sont pas sur le marché au Canada, à raison d'une prescription par médecin, par patient. Il n'a pas été conçu pour la distribution intensive de médicaments non homologués à titre de contre-mesures médicales.

2.129 **Recommandation.** Santé Canada devrait établir un dispositif juridique adapté pour obtenir des médicaments non homologués en cas d'urgence.

Réponse de Santé Canada. Santé Canada est d'accord. Le Ministère propose de développer les autorités réglementaires, en collaboration avec les parties intéressées, afin de permettre au Ministre d'autoriser la délivrance en bloc des produits dont la vente n'a pas été approuvée au Canada, et ce, dans le but de réagir aux urgences de santé publique. De plus, Santé Canada propose de développer de nouvelles autorités réglementaires nécessaires afin d'autoriser les produits pour utilisation en cas d'urgence dans le contexte de contre-mesures médicales.

Il faut davantage de vaccins antivarioliques pour que les stocks soient complets

2.130 À la suite du budget de 2001, un montant pouvant atteindre 48 millions de dollars a été alloué à Santé Canada pour mettre au point des vaccins antivarioliques, élaborer des plans de vaccination et acheter les fournitures nécessaires. La variole est une arme biologique qui constitue un risque et, selon les scénarios préparés, une attaque à la variole pourrait faire jusqu'à 10 millions de victimes. En mars 2003, un contrat a été attribué pour l'acquisition de doses de vaccin.

2.131 En raison de problèmes liés à la fabrication du vaccin, Santé Canada n'a reçu que 5,7 millions de doses sur les 10 millions commandées. Le Ministère n'a payé que les doses livrées. L'Agence de santé publique du Canada, maintenant responsable du stock de vaccins, a décidé de ne pas acheter d'autres doses pour obtenir ce qui manque; elle examine plutôt la possibilité de diluer les vaccins en stock. Au moment de notre vérification, elle n'avait toujours pas les 10 millions de doses qui avaient été jugées nécessaires.

2.132 Dans le cadre du programme de vaccination antivariolique, Santé Canada avait jusqu'à avril 2004 pour négocier l'établissement de plans de vaccination avec les provinces. À la fin des travaux de vérification, soit en décembre 2004, l'Agence de santé publique du Canada n'avait toujours pas arrêté les plans.

2.133 **Recommandation.** L'Agence de santé publique du Canada devrait trouver une façon de constituer les stocks de vaccins antivarioliques jugés nécessaires.

Réponse de l'Agence de santé publique du Canada. Une décision quant à l'approvisionnement futur sera prise en fonction des résultats des essais cliniques liés à la réserve actuelle, d'une nouvelle évaluation des risques et

des résultats de la surveillance en cours des activités de recherche et développement sur le vaccin antivariolique en 2006. D'ici là, l'Agence peut compter sur une réserve suffisante de doses du vaccin antivariolique et sur une collaboration internationale en cas de flambée pour assurer la santé et la sécurité du public.

Une initiative de recherche et de technologie doit évaluer les déficiences de la capacité d'intervention

2.134 L'Initiative de recherche et de technologie CBRN (IRTC) est un fonds quinquennal de 170 millions de dollars qui a été établi dans le budget de 2001 pour lutter contre les menaces CBRN. Elle mobilise 17 ministères et organismes fédéraux et est dirigée par Recherche et développement pour la défense Canada, qui relève de la Défense nationale. L'IRTC a pour mission de renforcer la capacité d'intervention en cas d'attaques CBRN, de mieux prévenir de telles attaques et d'améliorer la réaction des secours le cas échéant. Hormis le montant de 9,5 millions de dollars réservé à l'administration de programme, les fonds ont été répartis entre trois grandes priorités : amélioration de la capacité technologique des laboratoires fédéraux (27,5 millions de dollars), accélération de la livraison des technologies aux premiers intervenants (38 millions) et financement de la recherche-développement (95 millions).

2.135 En tout, 40 laboratoires fédéraux participent à cette initiative aux termes d'un protocole d'entente. Nous nous attendions à ce que le calendrier des investissements dans les laboratoires soit fondé sur une évaluation des risques et une analyse des déficiences de la capacité d'intervention.

2.136 Nous avons constaté que, entre janvier et mars 2002, une analyse des menaces et des risques effectuée par l'IRTC a permis de recenser des déficiences dans la capacité d'intervention des laboratoires fédéraux. Trois grappes, ou regroupements, de laboratoires fédéraux ont été formées en fonction de leur capacité d'intervention en cas d'incident chimique, biologique, ou radiologique et nucléaire. Les grappes de laboratoires ont déterminé les technologies et la capacité sur lesquelles chacun des groupes devait travailler. Le comité directeur de l'IRTC a approuvé ensuite les demandes de financement en fonction d'une analyse des risques qui avait été acceptée par tous.

2.137 Du budget total de 27,5 millions de dollars réservé à l'acquisition de moyens technologiques pour les laboratoires fédéraux, l'IRTC en a engagé 77 p. 100 les deux premières années pour remédier aux déficiences recensées. Cependant, la manière dont les laboratoires vont collaborer ou utiliser ces technologies en cas d'urgence n'a pas été précisée à ce jour.

2.138 Selon une étude de Santé Canada sur le fonctionnement de la grappe de laboratoires biologiques lors de la crise du SRAS en septembre 2003, le fait de constituer une grappe de laboratoires améliore les secours en cas d'urgence. Le rapport indique que des analyses ont été effectuées plus rapidement — ce qui a permis d'accroître la rapidité avec laquelle des mesures de prévention et d'atténuation ont été prises — du fait que les

laboratoires de la grappe ayant eu à s'occuper de l'incident étaient au courant de la capacité supplémentaire existant à l'extérieur de leur organisme et à laquelle ils pouvaient faire appel pour aider à remédier à la situation. Nous avons constaté que les modalités de la coordination entre la grappe de laboratoires chimiques et la grappe de laboratoires biologiques ne sont pas encore entièrement définies. Les administrateurs des grappes ont fait remarquer que la multitude de plans d'intervention ministériels et leur manque d'uniformité entravaient la collaboration entre les laboratoires. Ils ont constaté qu'il y avait un conflit entre le fait de collaborer et celui de s'acquitter de leurs mandats opérationnels.

2.139 L'IRTC avait aussi pour mission d'accélérer la livraison de technologies à la communauté des premiers intervenants. Une analyse des risques, dite évaluation consolidée des risques, a été élaborée en vue de classer les projets par ordre de priorité. Nous avons constaté que cette évaluation était adéquate. L'évaluation consolidée des risques est mise à jour annuellement et sert à encadrer la sélection annuelle des projets.

2.140 En date d'avril 2004, l'IRTC avait financé 19 projets, qui totalisaient 16,5 millions de dollars, destinés à mettre au point des technologies à l'intention des premiers intervenants. L'Initiative s'était également engagée à financer 22 projets de recherche-développement, pour un total de 17,1 millions de dollars. La mise en œuvre de ces projets s'étalait habituellement sur une période de deux à quatre ans, l'achèvement des premiers projets étant prévu en novembre 2004. Cependant, dans le budget de 2001, il n'était pas prévu de financer l'acquisition des équipements élaborés à partir des technologies mises au point ou accélérées par l'IRTC. De plus, l'enveloppe de 10 millions de dollars allouée dans le budget de 2001 pour l'achat d'équipements CBRN n'était valable que pour deux ans; ce qui veut dire bien avant que l'un ou l'autre des projets de l'IRTC soit mené à terme. L'IRTC n'a été ni conçue ni mandatée pour effectuer la distribution intensive de technologies aux premiers intervenants.

Les programmes fédéraux en faveur des premiers intervenants avancent lentement

2.141 Le budget de 2001 prévoyait des fonds non seulement pour renforcer la capacité d'intervention des ministères fédéraux, mais aussi celle des autorités locales. Il prévoyait 59 millions de dollars sur cinq ans pour la formation CBRN des premiers intervenants; 20 millions de dollars sur cinq ans pour la mise en place à l'échelle nationale d'un système d'équipements lourds de recherche et de sauvetage en milieu urbain; et 10 millions de dollars sur deux ans pour l'acquisition de vêtements de protection pour les premiers intervenants et d'appareils servant à détecter les substances CBRN et à procéder à la décontamination.

2.142 **Consultations auprès des premiers intervenants.** À la fin de 2001, des représentants du Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile (BPIEPC), du Solliciteur général et de la Défense nationale ont rencontré des premiers intervenants de huit villes du pays. Il s'agissait d'élaborer des méthodes pour renforcer la capacité nationale de gestion des effets des attaques terroristes. Selon le rapport résumant les

consultations, il y a urgence à définir une politique fédérale explicite pour renforcer la capacité des premiers intervenants de réagir à un incident CBRN. Il a été conclu qu'aucune administration n'avait la capacité d'intervenir adéquatement si une catastrophe faisait un grand nombre de victimes.

2.143 Selon le rapport, la formation est apparue comme l'élément le plus crucial de la préparation des moyens de lutte contre les menaces CBRN. Or, elle était déficiente dans l'ensemble du pays. Les premiers intervenants, y compris les professionnels de la santé, avaient tous un besoin urgent de formation de base et de sensibilisation aux attaques CBRN. De plus, le gouvernement fédéral devait de toute urgence jouer un rôle de premier plan dans l'établissement de normes ou de lignes directrices afin que tous les participants reçoivent une formation de même niveau. L'uniformisation de la formation était considérée comme la façon d'assurer la coordination et l'intégration des interventions faites par les diverses administrations.

2.144 Les premiers intervenants ont déclaré compter sur le gouvernement fédéral pour établir des normes ou des lignes directrices visant aussi les équipements. Selon le rapport, il était évident que les premiers intervenants étaient conscients de la nécessité de veiller à ce que leurs équipements soient interopérables et compatibles avec ceux des autres administrations, si besoin était.

2.145 Toujours selon le rapport, les dispositions prises dans le cadre du Programme conjoint de planification d'urgence (PCPU) en vue de financer l'acquisition d'équipements CBRN pour les premiers intervenants (notamment les équipements lourds de recherche et de sauvetage en milieu urbain) étaient trop lentes et trop lourdes pour être efficaces. Les auteurs du rapport prétendaient qu'il faudrait remanier en profondeur le programme actuel pour assurer l'acquisition, en temps opportun, de l'équipement requis. De plus, tout modèle de financement devrait tenir compte des frais courants d'entretien et de remplacement à long terme, en plus d'accorder une certaine marge de manœuvre.

2.146 Nous avons rencontré des premiers intervenants, surtout à l'échelon municipal. Nous avons appris qu'ils étaient parfaitement conscients de la nécessité de collaborer. Les premiers intervenants nous ont parlé de nouvelles initiatives et de nouveaux accords et protocoles de collaboration. Ils ont élaboré de nouveaux plans et révisé les anciens. De plus, des représentants de Sécurité publique et Protection civile Canada nous ont expliqué qu'ils avaient mené des consultations dans l'ensemble du pays en vue d'améliorer l'organisation du programme et qu'ils s'étaient employés à améliorer l'octroi des fonds.

2.147 La recherche et sauvetage en milieu urbain à l'aide d'équipement lourd (RSMUEL). La capacité de recherche et sauvetage en milieu urbain à l'aide d'équipement lourd permet de localiser et de dégager des personnes coincées dans des immeubles effondrés, grâce à des chiens et à de l'équipement de recherche perfectionné. La capacité RSMUEL s'améliore lentement.

2.148 Le budget de 2001 prévoyait 20 millions de dollars sur cinq ans pour renforcer la capacité de recherche et sauvetage dans huit grands centres urbains. Cet investissement a été administré par le truchement d'un programme à frais partagés déjà en vigueur, la part du gouvernement fédéral étant de 75 p. 100. Dans le cadre du Programme conjoint de planification d'urgence, le gouvernement fédéral finançait une partie des projets provinciaux. Le financement conjoint des projets d'équipements lourds de recherche et de sauvetage en milieu urbain a posé problème en raison de la lourdeur des dépenses d'immobilisations et des coûts que devaient absorber les municipalités en frais d'entretien et d'exploitation. Même si le gouvernement fédéral prenait à sa charge 75 p. 100 des dépenses d'immobilisations, ce n'était pas suffisant pour permettre aux municipalités d'utiliser les fonds mis à leur disposition. Nous avons constaté, qu'au 1er avril 2004, les provinces, les territoires et les municipalités avaient utilisé moins de la moitié des fonds disponibles.

2.149 Nous nous attendions à ce que les fonds soient destinés à des localités à risque élevé et que ces localités reçoivent de l'aide pour déterminer la capacité dont elles avaient besoin.

2.150 Nous avons constaté que l'ancien Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile avait défini des profils pour des équipes de recherche et de sauvetage en milieu urbain à l'aide d'équipement lourd et déterminé l'équipement requis. Le financement des propositions soumises par les villes pour des projets de recherche et de sauvetage en milieu urbain à l'aide d'équipement lourd a été approuvé en tenant compte d'une analyse des écarts entre la capacité actuelle des villes et l'objectif établi à cet égard. La priorité absolue a été accordée à cinq des huit villes recensées dans les premières analyses de risques. Une sixième équipe est en voie d'être établie et les deux autres villes sont intéressées à participer au projet.

2.151 **Doter les premiers intervenants d'équipements CBRN.** Le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile s'est servi du Programme conjoint de planification d'urgence pour financer l'achat d'équipements CBRN d'une valeur de 10 millions de dollars à l'intention des premiers intervenants des provinces et des municipalités. Le Bureau a choisi ce canal de financement parce que le programme étant déjà en vigueur, il pouvait distribuer rapidement les fonds. Cette initiative devait s'étaler sur deux ans seulement et les fonds octroyés pour la première année ont été reçus au cours du dernier trimestre de l'année.

2.152 Le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile a reçu des propositions de la part de toutes les provinces et d'un territoire; leurs coûts atteignaient un montant total dépassant la somme de 10 millions de dollars qui était disponible. Étant donné que cette initiative fédérale visait à appuyer les autorités provinciales et locales, nous nous attendions à trouver une liste des ressources et des capacités provinciales et municipales — des renseignements qui auraient servi à orienter la distribution des crédits fédéraux en vue de renforcer les capacités locales dans

les zones à risque élevé. Ces renseignements auraient aussi permis de définir des objectifs relatifs à la protection civile nationale ainsi que des indicateurs mesurables en matière de rendement.

2.153 Nous n'avons trouvé aucune analyse des risques pour guider les décisions relatives au financement. Nous avons constaté que le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile n'avait pas défini d'indicateurs en matière de rendement pour les équipes d'intervention en cas d'incident CBRN ni recensé les déficiences dans la capacité d'intervention des localités à risque élevé. Des représentants du Bureau nous ont dit que celui-ci s'est fié à l'expertise des provinces et des territoires pour évaluer les déficiences dans les diverses administrations. Au lieu de mettre sur pied, de financer et d'équiper des équipes nationales de premiers intervenants, comme cela avait été fait pour la recherche et le sauvetage en milieu urbain à l'aide d'équipement lourd, le Bureau a réparti les fonds dans les diverses régions, diluant ainsi la capacité d'intervention.

2.154 Au bout d'un an, soit à mi-parcours du programme, le comité directeur CBRN a commencé à allouer les fonds au prorata de la population des provinces. Les responsables du Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile nous ont fait savoir qu'il s'agissait de répartir les fonds de manière proportionnelle dans tout le pays. Nous avons cependant constaté que, dans la première année du programme, les fonds ont été alloués aux provinces qui avaient été les premières à présenter des propositions. L'octroi, à ce moment-là, de fonds à des provinces moins populeuses signifie donc que le financement n'a pas été réparti au prorata de la population des provinces. Qui plus est, cette façon de faire n'était pas fondée sur le risque.

2.155 Même si les fonds ont été répartis au prorata de la population des provinces, ils n'ont pas été alloués aux grands centres urbains ou aux zones à risque élevé. Au Canada, des villes de moins de 300 000 habitants ont reçu 40 p. 100 de tous les fonds.

2.156 **Absence de lignes directrices pour l'achat d'équipements.** Nous nous attendions à ce que, dans le souci d'aider les premiers intervenants à faire des choix éclairés concernant l'achat, dans le commerce, d'équipements de secours, le gouvernement fédéral établisse des lignes directrices visant les équipements. Il s'agit aussi d'un moyen de créer une **capacité « d'intensification des actions »** à l'échelle nationale. Idéalement, les types d'équipements utilisés par les équipes d'intervention du pays — équipements de protection; détecteurs de substances chimiques, biologiques et radiologiques; et matériel de communication — devraient être compatibles et interopérables entre les diverses administrations. Cependant, étant donné qu'il n'y a pas de normes établies dans ce domaine, nous nous attendions à trouver une liste d'équipements recommandés à l'intention des premiers intervenants de toutes les administrations publiques. Il faut savoir qu'en 2002, les normes en matière de rendement pour l'usage civil des équipements CBRN n'étaient pas faciles à trouver. Des représentants de Sécurité publique et Protection civile Canada ont aussi souligné que la communauté

Capacité d'intensification des actions — La « capacité d'intensification des actions » fait référence à la capacité des services d'intervention d'urgence de s'entraider et d'être solidaires les uns des autres. L'entraide peut concerner le déploiement du personnel, des équipements et des ressources qui sont nécessaires pour venir en aide à des services d'intervention qui sont débordés au cours d'un incident grave. L'interopérabilité et la compatibilité des équipements de protection peuvent être essentielles lors d'incidents graves, comme ce fut le cas des respirateurs au World Trade Centre en septembre 2001. Le fait de favoriser l'harmonisation des équipements de protection contribuerait à leur mise en commun par les divers services d'intervention d'urgence. En outre, cela permettrait d'utiliser des équipements supplémentaires livrés sur le théâtre d'un incident grave (qui proviendraient par exemple de réserves fédérales) puisque ceux-ci seraient compatibles avec ceux qui sont déjà sur place et qu'il faudrait moins de formation et d'ajustement sur le terrain.

Source : *Protecting Emergency Responders*. Santa Monica, CA, RAND Corporation, 2003.

internationale éprouvait des difficultés à définir des normes techniques visant les équipements d'intervention en cas d'incidents CBRN et qu'il s'agissait, selon elle, d'un problème à long terme.

2.157 Après avoir consulté les premiers intervenants locaux, le gouvernement fédéral savait qu'ils avaient besoin de lignes directrices pour mettre sur pied des moyens d'intervention en cas d'attaque terroriste. Lorsque le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile a, dans un premier temps, annoncé qu'il financerait l'achat d'équipements permettant d'intervenir en cas d'incidents CBRN, il avait déclaré qu'il définirait des lignes directrices nationales pour l'équipement et la formation — ce qui n'a cependant jamais été fait. Le Bureau a certes recueilli certains renseignements sur les pratiques exemplaires à l'intention des équipes d'intervention CBRN, mais il n'a pas communiqué ces renseignements aux provinces au cours du processus de financement dans le cadre du Programme conjoint de planification d'urgence. De plus, il n'a donné que des avis ponctuels sur la sélection des équipements. À l'été de 2004, des représentants du Bureau ont affirmé craindre que la recommandation de certains types d'équipements puisse engendrer des obligations pour le gouvernement fédéral.

2.158 Chacune des provinces a présenté ses propres propositions d'acquisition d'équipements, en précisant les types et les quantités d'équipements nécessaires à ses équipes d'intervention. En l'absence de lignes directrices fédérales sur le rendement et le coût des équipements, nous avons constaté que les types d'équipements qui avaient été achetés, et leurs prix, variaient énormément d'une région à l'autre du pays.

2.159 Ainsi, le prix d'une combinaison de niveau A qui protège contre les risques chimiques et biologiques oscillait entre 700 $ et 7 200 $, sans que cet écart de prix ne soit expliqué. Différentes administrations ont acheté, à des prix variés, des détecteurs qui ne donnent pas tous le même rendement. Ainsi, une ville a acheté un détecteur de substance chimique complexe pour 180 000 $. Cependant, ce détecteur, pour fonctionner comme il se doit, nécessite une formation spécialisée et un entretien constant. Or, lors d'un récent incident, la municipalité n'a pas pu le faire fonctionner correctement et a dû demander l'aide de la GRC. La municipalité a depuis mis le détecteur au rancart, car elle n'avait pas les ressources nécessaires pour le faire fonctionner.

2.160 Nous avons constaté que la capacité des équipements CBRN achetés et le niveau de formation requis pour les faire fonctionner variaient considérablement. Ces écarts pourraient occasionner des problèmes pour ce qui est de l'interopérabilité et de la capacité d'intensification des actions. Par exemple, nous avons relevé des différences entre les niveaux de protection et la durée de port des diverses combinaisons et appareils respiratoires. En outre, la capacité de détecter et de quantifier avec exactitude un vaste éventail de produits chimiques et biologiques varie aussi d'un appareil à l'autre.

2.161 Élaboration d'une nouvelle stratégie. Sécurité publique et Protection civile Canada vient de rédiger l'ébauche d'une stratégie nationale d'intervention en cas d'incidents CBRN. Cette stratégie a pour but la collaboration avec les provinces et les territoires, les organismes de normalisation et l'industrie en vue de définir des normes relatives à la capacité des équipements et des lignes directrices visant les agents CBRN. Pour atteindre cet objectif, l'IRTC et Sécurité publique et Protection civile Canada vont apporter leur concours à la construction d'une capacité de mise à l'essai et d'évaluation au Centre de technologie antiterroriste (CTA) à Suffield, en Alberta, laquelle servira aux premiers intervenants, aux pouvoirs publics et à l'industrie.

2.162 En octobre 2004, les représentants de l'Initiative de recherche et de technologie CBRN ont entrepris des négociations avec ceux du Centre de technologie antiterroriste sur la façon de mettre à l'essai et d'évaluer les équipements et les technologies CBRN. Sécurité publique et Protection civile Canada communiquera aux premiers intervenants toute norme qui sera établie par suite de ces négociations.

2.163 Recommandation. Sécurité publique et Protection civile Canada devrait jouer un rôle de chef de file dans l'élaboration de normes reconnues à l'échelle nationale pour les équipements utilisés dans la lutte contre les menaces chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires. Le Ministère devrait en outre s'employer à harmoniser ces normes avec celles des États-Unis.

Réponse de Sécurité publique et Protection civile Canada. Les travaux sont en cours. SPPCC participe à l'Initiative de recherche et de technologie chimique, biologique, radiologique et nucléaire (IRTC) afin d'établir des normes sur l'équipement CBRN. Dans le cadre de l'IRTC, SPPCC élabore un cadre qui orientera les travaux à cet égard en collaboration avec les intervenants clés, notamment les autres ministères fédéraux, les provinces et territoires, le département américain de la Sécurité intérieure, l'industrie, les organismes de normalisation et les intervenants de première ligne.

2.164 Peu de premiers intervenants ont été formés. Dans le budget de 2001, une somme de 59 millions de dollars sur cinq ans était allouée pour former les premiers intervenants. Sous la direction du Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile (BPIEPC), six ministères ont reçu le mandat d'élaborer un programme de formation CBRN destiné aux premiers intervenants. De la somme allouée, un montant de 11,2 millions de dollars a été réservé au Collège de la protection civile du Canada, qui relevait à l'époque du BPIEPC, et un montant de 21 millions de dollars à Santé Canada. Nous nous attendions à ce que les programmes de formation soient fondés sur une évaluation des risques et structurés de sorte que les formations soient efficaces et données en temps opportun.

2.165 Nous avons relevé des problèmes dans le programme de formation destiné aux premiers intervenants CBRN. Il y a eu d'importants retards dans la mise en œuvre des formations fédérales et seulement un petit nombre de premiers intervenants ont suivi une formation dans les grands centres urbains du pays. La structure de la formation pose aussi problème.

2.166 Le Collège de la protection civile du Canada, de concert avec les ministères et d'autres organismes fédéraux, a reçu le mandat de concevoir et de mettre en œuvre un programme conjoint de formation CBRN. Une formation à quatre niveaux sur les agents CBRN a été élaborée. Les deux premiers niveaux (initiation et niveau élémentaire) visent surtout à sensibiliser les apprenants aux incidents CBRN et à leur faire connaître des techniques de survie en cas d'exposition à des agents CBRN. Les deux niveaux suivants (intermédiaire et avancé) portent sur les méthodes d'intervention et de neutralisation en cas d'incidents et s'adressent aux premiers intervenants traditionnels qui font partie des services d'incendie, de police ou d'urgences médicales. Les professionnels de la santé, comme le personnel hospitalier, n'ont pas été admis à bénéficier des cours de formation CBRN spécialisés du Collège, même si la demande de financement pour le programme de formation affirmait clairement la nécessité pour les professionnels de la santé de suivre une formation spécialisée dans ce domaine.

2.167 Nous nous attendions à ce que le plan et le calendrier de formation soient arrimés à des scénarios de menaces et aux pertes qui y sont associées, que la priorité soit accordée à la formation destinée aux villes à risque élevé, et qu'un échéancier soit défini en vue d'atteindre la capacité souhaitée. Bien que le Collège n'ait pas officiellement demandé une analyse des menaces et des risques par région avant avril 2004, il a mis à profit les renseignements disponibles pour recenser les villes à haut risque et leur donner accès, en priorité, à la formation. C'est l'ampleur de la formation qui a posé problème.

2.168 Les premiers niveaux de formation, dits « d'initiation et élémentaire », visent à faire connaître aux premiers intervenants les menaces, mais ne présentent pas de techniques d'atténuation. Selon le groupe conjoint de formation, environ 100 000 premiers intervenants doivent réussir ce niveau de formation de base. En octobre 2003, le Collège avait donné le cours de niveau élémentaire à Fredericton, au Nouveau-Brunswick, et à Winnipeg, au Manitoba. Le Collège nous a fait savoir qu'il avait aussi formé 176 formateurs pour donner le cours de niveau élémentaire. À ce jour, il a fourni 474 trousses de formation à ces formateurs. Le Collège prévoyait ensuite mettre les trousses sur cédérom. Il nous a maintenant fait savoir que le cours serait donné en ligne sur le Web. Le Collège propose aussi de donner son cours d'initiation sur le Web.

2.169 Les cours de niveau avancé visent à former les premiers intervenants sur la façon de travailler dans un environnement CBRN. Une stratégie n'a pas encore été élaborée pour arrimer les besoins en formation des équipes de premiers intervenants aux niveaux de capacité d'intervention souhaités. Le Collège n'a pas non plus répondu au besoin de remise à niveau et de requalification en prévision de la rotation du personnel.

2.170 Ce qui a nui à la conception de la formation, c'est le fait qu'un concept d'opérations en cas d'incident CBRN n'a jamais été défini. Ni le Collège ni les formations qu'il offre à l'heure actuelle ne donnent des renseignements sur le système de commandement des interventions, même si un certain nombre de

provinces ont recours à ce système pour encadrer leurs interventions au cours d'un incident CBRN, ainsi qu'au nouveau Système national d'intervention en cas d'urgence de Sécurité publique et Protection civile Canada.

2.171 Selon la demande de financement, le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile devait coordonner l'initiative de formation CBRN en collaboration notamment avec la GRC, Santé Canada et la Défense nationale. Nous avons été informés que Santé Canada avait commencé à préparer ses propres cours à l'intention du personnel médical en juillet 2003.

2.172 Selon la demande de financement pour la formation, le public cible avait été estimé à 6 000 premiers intervenants pour les cours de niveau intermédiaire et à 2 000 pour les cours de niveau avancé. Avec ses partenaires du gouvernement fédéral, le Collège ne dispose pas d'un plan adéquat pour donner, en temps opportun, les cours de niveau intermédiaire ou avancé aux premiers intervenants qui en auraient besoin. Jusqu'à l'automne 2004, le Collège avait formé 134 premiers intervenants de niveau intermédiaire et 63 de niveau avancé. Le Collège prévoit donner la formation intermédiaire à Ottawa cinq fois par année et compte offrir plus de cours à l'avenir.

2.173 **Recommandation.** De concert avec d'autres ministères et organismes fédéraux responsables de la formation en intervention d'urgence chimique, biologique, radiologique ou nucléaire, Sécurité publique et Protection civile Canada devrait revoir les objectifs de la formation destinée aux premiers intervenants et la prestation de cette formation.

Réponse de Sécurité publique et Protection civile Canada. Le Ministère a formé un groupe d'examen stratégique chargé de résoudre des questions clés touchant l'élaboration et la prestation de la formation CBRN. Il établira un plan stratégique qui précisera les objectifs, le mode de prestation et de suivi et les mesures de responsabilisation liés à ce programme. Ce plan devrait être terminé d'ici la fin de l'année 2005.

Il faut une stratégie fédérale pour mettre les plans d'intervention à l'essai

2.174 Nous nous attendions à ce que les plans d'intervention du gouvernement fédéral soient régulièrement mis à l'essai, en partie et au complet, et que les plans soient revus en fonction des résultats obtenus.

2.175 La politique de sécurité nationale prévoit la tenue d'exercices nationaux et internationaux réguliers auxquels participeront des civils et des militaires en vue d'évaluer si le système national est capable de faire face à divers scénarios d'urgence. À notre avis, des mises à l'essai partielles et complètes des plans d'intervention sont garants de l'efficacité des plans.

2.176 Les ministères ont mis à l'essai des volets de leurs plans d'intervention; nous avons constaté que plusieurs exercices nationaux avaient été menés depuis le 11 septembre 2001. Les ministères fédéraux ont certes participé à des exercices qui intègrent les plans du gouvernement fédéral, en cas d'attaque CBRN, aux plans d'intervention des provinces et des municipalités, mais le gouvernement fédéral n'a pas défini de stratégies ni de critères pour

encadrer sa participation à ces exercices. Nous avons constaté des retards et des déficiences dans les analyses postérieures et dans la mise en œuvre des recommandations. Par exemple, l'analyse définitive de l'exercice TOP OFF II, un exercice de simulation canado-américain destiné aux cadres supérieurs, a été distribuée 13 mois après la fin de l'exercice.

2.177 Dans le budget de 2001, des ressources supplémentaires n'ont pas été débloquées pour financer les exercices ou la formation de gestionnaires des mesures d'urgence. Nous n'avons pas retracé de fonds qui auraient été mis de côté, dans le cadre du programme, pour financer des exercices de simulation. On nous a fait savoir que tous les crédits qui avaient servi jusqu'à maintenant à financer des exercices provenaient d'autres programmes. Ainsi, l'ancien ministère du Solliciteur général a consacré une partie de son budget de formation au financement des exercices TOP OFF II.

2.178 La Division des exercices nationaux a été créée lors de la restructuration de Sécurité publique et Protection civile Canada. Elle est chargée d'élaborer des lignes directrices pour organiser des exercices.

2.179 **Recommandation.** Sécurité publique et Protection civile Canada devrait définir un plan et un budget à long terme pour effectuer des exercices nationaux.

Réponse de Sécurité publique et Protection civile Canada. La Division des exercices nationaux a été créée au sein de SPPCC. Des travaux ont déjà été entrepris en vue d'établir un plan à long terme et une stratégie de financement pour le Programme national d'exercices. Pour ce faire, il faudra prévoir plusieurs étapes, y compris des consultations et des validations, tout en continuant de tenir des initiatives internationales complexes comme Triple Play. La consolidation des leçons apprises et leur prise en compte dans l'établissement des priorités à venir sont des éléments essentiels du Programme national d'exercices.

Les dépenses pour la protection des infrastructures essentielles n'ont pas été bien gérées

2.180 Les infrastructures essentielles du Canada sont le pivot de notre économie nationale. Elles sont essentielles à la santé des Canadiens, à leur sécurité, à leur bien-être économique et au bon fonctionnement du gouvernement. Elles se trouvent dans les secteurs de l'énergie et des autres services publics, des communications et des technologies de l'information, des systèmes financiers, de la santé, de l'alimentation, de l'eau, des transports, de la sécurité, des pouvoirs publics et de la fabrication.

2.181 Dans le budget de 2001, un montant de 190 millions de dollars a été alloué pour la création d'un nouveau programme de protection civile et de protection des infrastructures essentielles, coordonné par le BPIEPC, pour un groupe de 12 ministères. La moitié de ces fonds a été allouée au BPIEPC.

2.182 Ce programme avait pour objectif d'accroître la capacité des organismes fédéraux à protéger les infrastructures essentielles du pays contre

toute attaque. Nous nous attendions à ce que les fonds consacrés à ce programme soient répartis en fonction d'une analyse des risques.

2.183 Or, aucune analyse des menaces ou des risques n'a été effectuée avant l'affectation des fonds. Un comité de fonctionnaires a été mis sur pied afin d'étudier les propositions soumises par les ministères et organismes; il a formulé une recommandation au Conseil du Trésor.

2.184 Nous avons examiné les trois organismes qui ont reçu la majeure partie du financement : le BPIEPC, le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) et la GRC, qui ont reçu au total 80 p. 100 (152,5 millions de dollars) du budget total. Nous avons constaté ce qui suit :

- les fonds ont été accordés au Centre de la sécurité des télécommunications selon des critères raisonnables;
- la GRC se sert des fonds alloués pour élargir ses programmes de sécurité cybernétique, ce qui est conforme aux autorisations reçues du Conseil du Trésor.

2.185 Nous avons constaté que les fonds alloués au BPIEPC ont été affectés à cinq initiatives thématiques :

- mettre en bon état les infrastructures du gouvernement du Canada;
- améliorer les partenariats fédéraux, provinciaux et internationaux;
- renforcer la capacité opérationnelle nationale;
- élaborer et mettre en œuvre des programmes ciblés;
- perfectionner le cadre d'orientation.

Nous n'avons cependant pas trouvé de preuves qu'une analyse des risques a été menée pour justifier la décision d'accorder au BPIEPC la moitié de l'enveloppe de 190 millions de dollars, ni pour expliquer la manière dont ce financement a été réparti entre les cinq initiatives.

2.186 Dans le cadre de l'ensemble du programme, le BPIEPC devait se charger de la coordination. Il devait collaborer avec le Secrétariat du Conseil du Trésor pour recommander l'allocation de fonds à des ministères donnés. Il était aussi chargé de faire rapport annuellement au Secrétariat du Conseil du Trésor sur les résultats obtenus par le programme de protection civile et de protection des infrastructures essentielles.

2.187 Lors de notre vérification, le BPIEPC avait préparé un rapport annuel intégré sur le programme de protection des infrastructures essentielles mis en place par l'initiative gouvernementale en matière de sécurité publique et de lutte au terrorisme, comme il se devait de le faire. Nous avons constaté que, étant donné qu'il s'agissait d'un premier rapport, la majeure partie des activités qui y sont présentées concernait la participation à des réunions ou l'élaboration de cadres de planification. Le BPIEPC a organisé trois réunions en 2003 pour discuter d'un cadre commun d'évaluation. Ce cadre est maintenant prêt. Rien ne nous permet de conclure qu'il y a eu des réunions supplémentaires de coordination.

2.188 Les ministères devaient remettre les informations nécessaires en vue de la préparation d'un deuxième rapport en septembre 2004. Cependant, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié un modèle révisé de rapport le 17 décembre 2004.

2.189 Les fonctionnaires n'ont pas été en mesure de chiffrer la portion du financement alloué au BPIEPC ayant servi à financer le programme de protection des infrastructures essentielles, pas plus que les fonds non utilisés. Quand nous avons interrogé le personnel du BPIEPC, de la Défense nationale et de Sécurité publique et Protection civile Canada, personne ne savait avec certitude si les fonds avaient été reportés à d'autres exercices ou avaient servi à financer d'autres programmes. Les responsables du programme nous ont déclaré qu'ils estimaient que 10 millions de dollars sur un budget de 35 millions de dollars n'avaient pas été utilisés au cours des deux premières années; toutefois, nous n'avons pas été en mesure de confirmer cette affirmation.

2.190 Nous avons pu constater que les problèmes de surveillance des dépenses étaient en partie attribuables au fait que le personnel du BPIEPC n'avait pas facturé ses travaux sous les bons codes financiers. Or, la direction n'a pas été en mesure de règler ce problème. Nous sommes d'avis qu'il manquait des contrôles de gestion de base. Nous avons été informés que le programme pourrait ne pas recouvrer les crédits inutilisés.

2.191 Sécurité publique et Protection civile Canada a admis qu'il avait déjà éprouvé des problèmes par le passé. Le Ministère s'emploie à élaborer un plan stratégique coordonné qui prévoit des objectifs et des priorités visant au renforcement de la capacité; à superviser la mise en œuvre du plan; à recenser et à combler les lacunes dans la préparation des moyens de secours; et, dans le respect des normes et des lignes directrices établies, à évaluer l'efficacité des dépenses.

2.192 Nous donnons notre appui à la solution proposée par Sécurité publique et Protection civile Canada pour régler les problèmes recensés.

2.193 **Recommandation.** Sécurité publique et Protection civile Canada devrait réévaluer ses programmes de protection civile et de protection des infrastructures essentielles du pays et fonder sa stratégie sur une analyse des risques.

Réponse de Sécurité publique et Protection civile Canada. SPPCC travaille avec ses partenaires (autres ministères fédéraux, provinces, territoires, secteur privé et États-Unis) à l'élaboration d'une stratégie nationale et d'un plan de travail national fondés sur la gestion du risque. Il est difficile d'évaluer les risques en matière de protection des infrastructures essentielles (PIE) étant donné que la capacité de préparation et de sécurité des dix secteurs nationaux varie. Les représentants fédéraux (y compris le personnel de SPPCC) ont collaboré avec leurs homologues américains afin de mettre au point des méthodes d'évaluation des risques en matière de PIE dans le cadre de la mise en œuvre du Programme technique de sécurité publique du Canada et des États-Unis. Les méthodes établies orienteront les

évaluations du risque dans les deux pays. Elles seront l'une des contributions aux stratégies nationales de PIE respectives et complémentaires des deux pays.

Conclusion

2.194 La création de Sécurité publique et Protection civile Canada a été le point de départ de l'intégration et du renforcement des programmes de protection civile. Toutefois, le Ministère étant relativement jeune, l'objectif est loin d'être atteint.

2.195 Avant la réorganisation, la mauvaise planification des programmes avait nui au financement en faveur des premiers intervenants alloué dans le cadre de l'initiative du budget de 2001 en matière d'antiterrorisme. Le renforcement de la capacité d'intervention repose sur la coordination des procédures, des équipements et de la formation. Les programmes de formation fédéraux accusent un retard par rapport à l'équipement qui est acheté par les provinces, et la stratégie de coordination et d'intégration des interventions des différents pouvoirs publics et des régions est encore en chantier. Dans le cadre du financement de l'initiative, chacun des volets a été élaboré isolément au lieu d'être mis sur pied en vue de se renforcer les uns les autres.

2.196 Les fonds destinés à l'achat d'équipement pour les premiers intervenants ont été alloués sans une analyse des menaces et des risques. Par conséquent, ces fonds n'ont pas été alloués de manière appropriée. Nous avons constaté que des équipements destinés à combler des besoins semblables avaient été achetés sans qu'il y ait uniformité de prix et de qualité. Fait encore plus important, les autorités n'ont pas saisi l'occasion de créer un bassin national d'équipements compatibles et interopérables.

2.197 Les premiers intervenants avaient indiqué que la formation était leur besoin le plus pressant, mais les programmes fédéraux n'ont permis de former, aux niveaux intermédiaire et avancé, qu'un petit nombre de premiers intervenants malgré l'allocation de sommes importantes. Une fois de plus, des analyses des menaces et des risques n'ont pas été effectuées avant que les objectifs des programmes de formation soient établis.

2.198 Le nouveau ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada doit relever plusieurs défis pour atteindre les objectifs établis par le gouvernement. Il sera important de veiller à ce que le Ministère possède les autorisations, les structures et les ressources qui conviennent pour régler les problèmes actuels et à venir. La haute direction est consciente de la nécessité d'éviter de se retrouver dans la situation qui a donné lieu aux problèmes qui ont affecté le BPIEPC au cours de son existence, et des défis que cela présente.

2.199 De plus, le nouveau ministère doit revoir bon nombre des décisions prises par le BPIEPC. À notre avis, si tous les secteurs de l'administration fédérale ne lui donnent pas un appui indéfectible, Sécurité publique et

Protection civile Canada mettra des années à atteindre tant les objectifs qu'il s'est fixés que ceux qui lui sont demandés. Dans ce cas, les déficiences dans la capacité d'intervention d'urgence du Canada persisteront.

2.200 Nous avons aussi évalué les grandes améliorations apportées à la sûreté du transport aérien. Transports Canada n'a pas satisfait à nos critères de vérification pour ce qui est de la surveillance exercée sur le système de sûreté du transport aérien. Il a élargi les services d'inspection de sécurité et amélioré la formation; par contre, nous ne sommes pas en mesure de confirmer que le nombre d'inspecteurs déployés et la fréquence des inspections suffisent, étant donné que le programme n'est pas fondé sur une analyse documentée des risques. Le dispositif d'inspection et d'application de la loi n'a pas été conçu pour réglementer des organismes fédéraux comme l'Administration canadienne de sûreté du transport aérien (ACSTA).

2.201 L'ACSTA a été mise sur pied pour administrer et mettre en œuvre plusieurs volets de la sûreté du transport aérien qui ont été élargis de manière importante par l'initiative du budget de 2001. Une somme d'environ un milliard de dollars a été consacrée à l'acquisition et à l'installation d'équipements destinés à détecter des explosifs. Nous avons constaté que la mise en œuvre du programme de système de détection des explosifs s'était jusqu'à maintenant bien déroulée.

2.202 Nous avons constaté que les programmes de sécurité maritime avaient bien progressé et respectaient la plupart de nos critères. Nous avons remarqué que des analyses des menaces et des risques servaient à l'affectation des fonds aux secteurs prioritaires. Cependant, il faudra sans doute faire des efforts financiers supplémentaires pour combler les lacunes dans les moyens d'intervention. La mise en œuvre du Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires se déroule généralement bien, même si, dans ce domaine aussi, la réussite pourrait à l'avenir dépendre de la disponibilité des ressources.

À propos de la vérification

Objectifs

La vérification avait pour objectifs de déterminer si :

- la surveillance exercée par Transports Canada sur le système de sécurité aérienne était adéquate;
- Transports Canada et l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA) avaient bien administré les volets visant l'acquisition et l'instauration des Systèmes de détection d'explosifs dont ils avaient respectivement la responsabilité;
- les projets d'équipement de surveillance maritime étaient administrés comme il se doit et si le Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires avait été mis en œuvre conformément au plan établi par le gouvernement;
- les programmes de protection civile fédéraux étaient administrés comme il se doit.

Étendue et méthode

Il s'agit de la seconde vérification sur l'initiative d'amélioration de la sécurité publique du gouvernement présentée dans le budget de 2001. Le premier rapport de vérification a été déposé en mars 2004. Le présent rapport porte sur l'intégrité de l'ensemble du système de sécurité du transport aérien; les dépenses d'immobilisations visant les systèmes de détection d'explosifs et les systèmes de surveillance maritime; la mise en œuvre du Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires; et les programmes de protection civile.

La vérification a été axée sur les ministères et les organismes qui sont le fer de lance de la mise en œuvre et de la surveillance de ces programmes. Elle concerne, notamment,

- l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien
- l'Agence de santé publique du Canada
- le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile
- la Défense nationale
- la Gendarmerie royale du Canada
- Pêches et Océans Canada (surtout la Garde côtière canadienne)
- Santé Canada
- le Secrétariat du Conseil du Trésor
- Sécurité publique et Protection civile Canada
- le Solliciteur général du Canada
- Transports Canada.

Notre vérification ne concerne que les programmes fédéraux et ne vise pas les plans de protection civile ni la capacité des autres administrations publiques.

Critères

Notre vérification était fondée sur les critères suivants :

- Le système de sûreté du transport aérien devrait reposer sur une évaluation des risques adéquate.
- Transports Canada devrait prendre les mesures nécessaires au respect de ses règles de sécurité. Il faut notamment :
  - des formations adéquates et un nombre suffisant d'inspecteurs;
  - une fréquence des inspections qui convienne;

  - des contrôles de qualité des inspections;
  - des analyses des cas de non-respect des règles;
  - des mesures correctives pour régler les problèmes récurrents ou systémiques.
- Les solutions en présence concernant les équipements et les marchés publics devraient avoir été évaluées dans les règles.
- Les contrôles visant le calendrier et le budget ainsi que la communication de l'information devraient tenir compte du fait qu'il s'agit de projets dont les coûts d'immobilisations excèdent 100 millions de dollars.
- Les équipements acquis devraient respecter les normes et les objectifs de Transports Canada, conformément aux plans d'acquisition et aux modalités des contrats.
- Les exploitants devraient respecter les normes établies par Transports Canada pour la détection de menaces simulées et la projection d'images de menace.
- Transports Canada devrait atténuer les risques que représente la mise en service du système de détection des explosifs pour le bon fonctionnement de l'ensemble du système de sécurité du transport aérien.
- Les projets devraient être conformes aux pratiques exemplaires et aux normes relatives à la gestion de projets.
- Les ministères devraient veiller à faire respecter les pratiques exemplaires relatives à l'adjudication des marchés publics et les règles à cet égard.
- Il devrait y avoir une chaîne de commandement clairement établie pour les interventions d'urgence fédérales et nationales.
- Les plans d'intervention fédéraux devraient être fondés sur des analyses des menaces et des risques.
- Les moyens d'interventions fédéraux devraient être harmonisés avec les menaces et les scénarios de pertes qui ont été approuvés.
- Il devrait y avoir des lignes directrices fédérales relatives aux équipements destinés aux premiers intervenants, qui préciseraient les normes de rendement minimales et les exigences liées à l'interopérabilité, ainsi que les protocoles de mise à l'essai.
- La formation destinée aux premiers intervenants devrait :
  - être arrimée aux plus récentes analyses des menaces et des risques;
  - être donnée en temps opportun;
  - être ciblée et donnée en fonction des priorités;
  - prévoir une requalification périodique.
- Les plans d'intervention fédéraux devraient :
  - être mis à l'essai et évalués régulièrement;
  - être intégrés au sein des diverses administrations publiques;
  - être révisés en fonction des analyses effectuées après les incidents et les exercices.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts
Premier directeur principal : Peter Kasurak
Directeur principal : Gordon Stock
Directeur : Edward Wood

Dawn-Alee Fowler
Anthony Levita
Carol McCalla
Mark Carroll
Sami Hannoush
Steven Mariani
Jacinthe Pépin

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2005

Table des matières principale

	Message de la vérificatrice générale du Canada Points saillants
Chapitre 1	Ressources naturelles Canada — La gouvernance et la gestion stratégique
Chapitre 2	La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme : sûreté du transport aérien, sécurité maritime et protection civile
Chapitre 3	Bureau des passeports — Les services de passeport
Chapitre 4	Défense nationale — L'initiative C4ISR à l'appui du commandement et du contrôle
Chapitre 5	L'évaluation de certains rapports ministériels sur le rendement
Chapitre 6	Affaires indiennes et du Nord Canada — La mise en valeur des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest

2005

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

AVRIL

Chapitre 3

Bureau des passeports — Les services de passeport

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport d'avril 2005 de la vérificatrice générale du Canada comporte six chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2005
N° de catalogue FA1-2005/1-3F
ISBN 0-662-79340-4

Chapitre

3

Bureau des passeports

Les services de passeport

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Le Bureau des passeports fait face à de nouvelles demandes 3

Objet de la vérification 5

Observations et recommandations 5

Sécurité et validation de l'identité 5

Les examinateurs sont bien formés 8

Les niveaux d'autorisation de sécurité doivent être révisés et mis à jour en fonction des besoins 8

Validation de l'identité et décisions relatives à l'admissibilité 9

L'assurance de la qualité de la fonction d'examinateur fait défaut 9

Les examinateurs n'ont pas à portée de la main tous les outils adéquats 9

Les vérifications de l'information sur le répondant ne sont pas exécutées comme prévu 10

Les examinateurs ont de la difficulté à obtenir confirmation des statistiques de l'état civil 11

Le ministère des Affaires étrangères du Canada et le Bureau des passeports ont fait preuve de leadership au sujet des documents d'identité 11

Défis de la Direction de la sécurité, de la politique et de l'admissibilité 12

Le contrôle sur la délivrance des passeports par les missions à l'étranger pose plusieurs risques 16

Service au public 19

Des normes de service ont été établies, mais elles sont incomplètes 19

Les coûts ont augmenté considérablement 20

Il y a peu de planification d'urgence 20

L'incapacité de prévoir la demande et d'influer sur celle-ci impose un fardeau indu 21

Gestion des initiatives d'amélioration 22

Augmentations des droits 24

Conclusion 27

À propos de la vérification 29

Bureau des passeports
Les services de passeport

Points saillants

3.1 Le Bureau des passeports a du mal à répondre à la demande de services et aux attentes en matière de sécurité. Il doit apporter des améliorations importantes aux procédures utilisées pour déterminer l'admissibilité à un passeport. Le Bureau n'est pas en mesure actuellement de s'acquitter de toutes ses responsabilités en matière de sécurité en vertu du *Décret sur les passeports canadiens*. Sa liste de surveillance est incomplète et n'est pas toujours mise à jour en temps voulu, car le Bureau n'a pas trouvé de moyens d'obtenir automatiquement les données d'autres sources gouvernementales. La direction ne surveille pas suffisamment certaines fonctions clés de sécurité pour pouvoir garantir qu'elles sont bien exécutées.

3.2 Le Bureau des passeports établit des normes de service à la clientèle qu'il a publiées et il les atteint. Cependant, les coûts sont en hausse et cela n'est pas attribuable aux normes de service. Même si le Bureau fait rapport sur son rendement comparativement à certaines normes de service importantes, l'information sur le rendement au sujet des mesures de sécurité est réduite. Au moment de la vérification, le Bureau des passeports ne possédait pas les systèmes et les pratiques de gestion nécessaires pour se préparer à relever de manière efficace les défis de l'avenir.

3.3 Le Bureau des passeports et le ministère des Affaires étrangères du Canada n'ont pas mené des consultations régulières au sujet des normes de service et de leurs liens avec les droits de passeport et les droits consulaires, comme ils sont tenus de le faire. De plus, le Bureau des passeports ne possède pas d'information fiable sur les coûts associés aux normes de service publiées.

Contexte et autres observations

3.4 Le Bureau des passeports est un organisme de service spécial qui relève du ministère des Affaires étrangères du Canada. Il finance ses activités grâce aux droits d'utilisation qu'il perçoit. Le Bureau des passeports a délivré environ 2,5 millions de passeports en 2003-2004. Il a généré des revenus de 158 millions de dollars qu'il a utilisés pour financer ses activités, et son bénéfice net s'est élevé à 9 millions de dollars. De plus, il a perçu des droits consulaires de 54 millions de dollars qui ont été déposés au Trésor public. Le Bureau des passeports est chargé d'appliquer le *Décret sur les passeports canadiens* qui porte sur la délivrance des divers documents de voyage. La délivrance du passeport bleu de 24 pages, dont le coût a été porté à 87 $ en 2005 (85 $ auparavant), représente 98 p. 100 des activités du Bureau des passeports.

Réaction du Bureau des passeports. Pour chacune des recommandations formulées dans ce chapitre, le Bureau des passeports indique les mesures qu'il a prises, ou qu'il prend ou entend prendre pour mettre en œuvre la recommandation.

Introduction

3.5 L'économie canadienne dépend du commerce. Mais la mondialisation rapide de la production, du commerce, du crime, du terrorisme et des voyages crée de nouvelles perspectives, de nouveaux risques et de nouvelles exigences pour les voyageurs. Ce contexte fait que les Canadiens ont besoin d'un document de voyage officiel sûr et universellement reconnu pour faciliter leur passage aux frontières et dans le monde. Le *Décret sur les passeports canadiens* définit le passeport comme un document officiel canadien qui établit l'identité et la nationalité d'une personne afin de faciliter les déplacements de cette personne hors du Canada.

3.6 L'augmentation de la demande et les défis que pose la sécurité depuis les événements du 11 septembre 2001 font que les changements deviennent de plus en plus imprévisibles, tant par leur rythme et leur portée que par leur nature. Le Bureau des passeports doit en arriver à un compromis entre trois facteurs essentiels — le coût, le service et la sécurité — tout en investissant dans les technologies et les ressources humaines nécessaires pour répondre aux besoins des années à venir.

3.7 Le Bureau des passeports a la responsabilité de délivrer les passeports canadiens aux citoyens canadiens et les autres documents de voyage aux résidents permanents du Canada et de les révoquer, de les retirer ou de les récupérer. La délivrance du passeport bleu de 24 pages représente 98 p. 100 de ses activités.

Organisme de service spécial — Un organisme, au sein d'un ministère, qui jouit d'une plus grande liberté d'action en matière de gestion en contrepartie de certains niveaux de rendement et de certains résultats.

3.8 Le Bureau des passeports est un organisme de service spécial qui relève du ministère des Affaires étrangères du Canada et, à ce titre, il doit :

- encourager l'innovation dans l'administration et la prestation des services tout en respectant les exigences de contrôle et en gérant le risque;
- jouir d'une plus grande liberté par rapport aux règles administratives imposées aux ministères et à l'ensemble du gouvernement et, en contrepartie, respecter des niveaux de rendement bien définis;
- améliorer son efficacité par rapport au coût et les services assurés en appliquant les techniques du secteur privé tout en gérant de façon serrée les objectifs de rendement.

Fonds renouvelable — Un fonds institué pour une fin particulière, périodiquement renfloué par des transferts en provenance d'autres fonds ou, en l'occurrence, par des droits ou frais d'utilisation.

3.9 Le Bureau des passeports fonctionne comme un fonds renouvelable et s'autofinance grâce aux droits ou frais d'utilisation imposés pour les divers documents de voyage. Contrairement aux ministères, il ne reçoit pas de crédits parlementaires pour ses activités et doit générer suffisamment de revenus pour faire face à ses dépenses. Il jouit d'une marge de manœuvre considérable dans l'administration de ses activités.

Le Bureau des passeports fait face à de nouvelles demandes

3.10 Le Bureau des passeports a enregistré une croissance constante au milieu des années 90. Depuis les événements tragiques du 11 septembre 2001, les questions de sécurité sont passées à l'avant-scène. Le Bureau des

passeports fait maintenant face à des défis de taille alors que la demande de passeports augmente : coûts de production en hausse, pression d'adopter de nouvelles technologies pour améliorer la sécurité des documents de voyage et enjeux relatifs à la validation de l'identité qui doit être assurée.

3.11 En mai 2004, le ministère des Affaires étrangères a nommé un nouveau président-directeur général. À l'automne de 2004, le Bureau des passeports étudiait une nouvelle orientation stratégique qui mettrait l'accent sur deux types de clients : ceux qui demandent un passeport pour la première fois et ceux qui en ont déjà un.

3.12 Depuis les événements du 11 septembre 2001, plus de Canadiens emportent leur passeport quand ils se rendent aux États-Unis. Ce facteur ainsi que l'adoption de la politique « une personne, un passeport », selon laquelle les enfants ne peuvent plus figurer sur le passeport d'un parent, ont fait augmenter la demande de passeports. Parallèlement, on a assisté dans le monde à un resserrement de la sécurité.

- En 2002-2003, 2,2 millions de passeports ont été délivrés, ce qui représente une hausse de 13 p. 100 par rapport à l'année précédente.
- En 2003-2004, plus de 2,5 millions de passeports ont été délivrés, ce qui représente une hausse de 15 p. 100 par rapport à l'année précédente.
- Le Bureau des passeports estime qu'il délivrera 2,8 millions de passeports en 2004-2005, par rapport à 1,0 million à peine en 1999-2000.

3.13 **Points de service.** En 2004, le Bureau des passeports a ouvert de nouveaux points de service en réponse à l'augmentation de la demande. La plupart des Canadiens obtiennent leur passeport en en faisant la demande à l'un des 30 bureaux au pays qui offrent ce service. Les bureaux sont administrés par quatre directions régionales. Au cours des dernières années, le Bureau des passeports a conclu une entente avec la Société canadienne des postes pour qu'elle offre de l'aide aux demandeurs de passeports : le personnel de Postes Canada dans 49 bureaux choisis examine les demandes et transmet celles qui sont complètes au Bureau des passeports. Postes Canada demande 15 $ de plus pour ce service optionnel.

3.14 Le public peut aussi envoyer directement ses demandes remplies à l'administration centrale du Bureau des passeports. Le Bureau accepte aussi les demandes transmises par les députés, qui ont acheminé environ 65 700 demandes au Bureau en 2003-2004. En plus de son réseau de bureaux, le Bureau des passeports a recours à d'autres agents réceptionnaires, comme le personnel de Ressources humaines et Développement des compétences Canada. Le personnel des services consulaires du ministère des Affaires étrangères du Canada offre des services de passeport à l'étranger, dans plus de 100 missions diplomatiques.

Objet de la vérification

3.15 Cette vérification de gestion avait pour objet de déterminer si le Bureau des passeports a conçu, mis en œuvre et surveillé des contrôles efficaces sur la délivrance des passeports et s'il a assuré des services de niveau acceptable, et cela à un coût raisonnable.

3.16 Nous avons examiné quatre secteurs au cours de cette vérification :

- la sécurité et la validation de l'identité,
- le service au public,
- la gestion des initiatives d'amélioration,
- les augmentations des droits.

3.17 Nous avons mené des travaux sur place à l'administration centrale et dans 15 bureaux. Nous avons examiné les activités pertinentes, les technologies de l'information, les procédures et pratiques de gestion ainsi que le respect des règles et des autorisations applicables.

3.18 Pour plus d'information sur la vérification, voir la section intitulée **À propos de la vérification** à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

Sécurité et validation de l'identité

3.19 La production et le rôle de l'examinateur. Le *Décret sur les passeports canadiens*, approuvé par le gouverneur en conseil, indique qui a le droit d'obtenir un passeport canadien et les conditions à respecter. Le Bureau des passeports peut refuser d'accorder un passeport à des citoyens canadiens qui sont accusés de certains actes ou qui ont commis des infractions au *Code criminel*. Le personnel du Bureau des passeports a la responsabilité d'appliquer les règles et les procédures d'admissibilité, qui sont décrites dans le *Décret sur les passeports canadiens* (voir la pièce 3.1). Les requérants doivent être des citoyens canadiens et les personnes qui demandent un passeport pour des enfants doivent en avoir la garde.

3.20 La délivrance d'un passeport nécessite trois étapes : l'entrée des données de la demande et la validation de l'identité et de la citoyenneté du requérant; certaines vérifications de sécurité pour établir s'il y a des motifs pouvant empêcher la délivrance du passeport; et enfin l'impression et l'envoi par la poste (voir la pièce 3.2). Les examinateurs prennent en moyenne de huit à douze minutes pour traiter une demande courante.

3.21 Le passeport canadien est valide pendant cinq ans. Même si la plupart des autres pays occidentaux délivrent des passeports pour dix ans, certains de ces pays envisagent de réduire à cinq ans la période de validité de leurs passeports. Une période de validité plus courte permet au Bureau des passeports d'apporter plus rapidement des améliorations techniques visant à rehausser la sécurité du passeport et à réduire le risque que des passeports contrefaits ou de faux passeports soient en circulation. Cependant, une période de validité plus brève entraîne aussi des coûts importants et a des répercussions sur les ressources nécessaires pour assurer le service.

Pièce 3.1 Extrait du *Décret sur les passeports canadiens*

En vertu de l'article 9 du *Décret sur les passeports canadiens*, le Bureau des passeports peut refuser de délivrer un passeport à un requérant qui

a) ne lui présente pas une demande de passeport dûment remplie ou ne lui fournit pas les renseignements et les documents exigés ou demandés...;

b) est accusé au Canada d'un acte criminel;

c) est accusé dans un pays étranger d'avoir commis une infraction qui constituerait un acte criminel si elle était commise au Canada;

d) purge une peine d'emprisonnement ou est frappé de l'interdiction de quitter le Canada

(i) selon les modalités découlant d'une libération conditionnelle ou d'une libération sous surveillance obligatoire imposée en vertu de la partie II de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*,

(ii) selon les dispositions d'une ordonnance de probation établie en vertu du *Code criminel*, ou

(iii) selon les conditions régissant une absence temporaire sans escorte d'une prison ou d'un pénitencier;

e) a été déclaré coupable d'un acte criminel selon l'article 58 du *Code criminel*;

f) est redevable envers la Couronne par suite des dépenses engagées en vue de son rapatriement au Canada ou d'une autre assistance financière consulaire qu'il a demandée et que le gouvernement du Canada lui a fournie à l'étranger; ou

g) détient un passeport qui n'est pas expiré et n'a pas été révoqué.

En vertu de l'article 10 du *Décret sur les passeports canadiens*, le Bureau des passeports peut révoquer le passeport d'une personne pour toutes les raisons mentionnées ci-dessus et à un requérant qui

a) étant en dehors du Canada, est accusé dans un pays ou un État étranger d'avoir commis une infraction qui constituerait un acte criminel si elle était commise au Canada;

b) utilise le passeport pour commettre un acte criminel au Canada, ou pour commettre, dans un pays ou État étranger, une infraction qui constituerait un acte criminel si elle était commise au Canada;

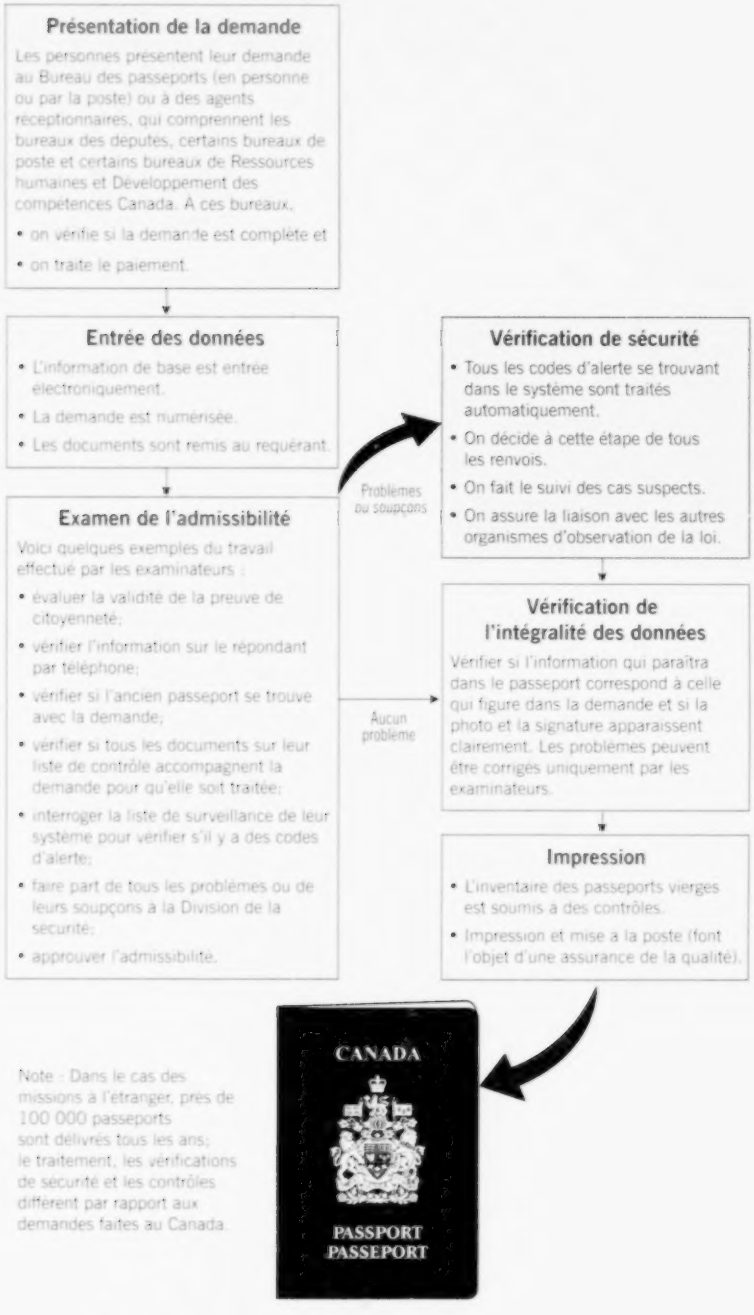
c) permet à une autre personne de se servir du passeport;

d) a obtenu le passeport au moyen de renseignements faux ou trompeurs;

e) n'est plus citoyen canadien.

Enfin, le ministre des Affaires étrangères peut refuser ou révoquer un passeport s'il est d'avis que cette mesure est nécessaire pour la sécurité nationale du Canada ou d'un autre pays.

Pièce 3.2 Procédures et contrôles de délivrance d'un passeport en 2004



3.22 La demande de passeport contient de l'information qui vise à aider les examinateurs à déterminer si les requérants sont des citoyens canadiens et s'ils sont bel et bien les personnes qu'ils affirment être. En plus d'une preuve de citoyenneté à la naissance ou à la naturalisation, les requérants doivent fournir d'autres preuves de leur identité, de l'information sur leur répondant (y compris une photo signée par le répondant) et deux références. La preuve de citoyenneté, le certificat de naissance et la preuve d'identité originale sont comparés dans la plupart des cas à l'information qui figure sur la demande et remis immédiatement au requérant qui se présente au Bureau (ou avec le passeport, si la demande est faite par la poste).

Les examinateurs sont bien formés

3.23 Ce sont les examinateurs qui sont principalement chargés des procédures d'admissibilité à un passeport. Leur rôle consiste à examiner chaque demande et à déterminer si les requérants sont bien les personnes qu'ils affirment être et, le cas échéant, s'ils sont admissibles à un passeport aux termes du *Décret sur les passeports canadiens*. Il y a une norme nationale de rendement relative à la qualité et à l'efficacité du travail seulement pour les examinateurs en formation.

3.24 Nous avons constaté que la formation initiale donnée aux examinateurs au Canada est complète. La formation des examinateurs au pays consiste en 4 semaines de cours théoriques, suivies d'une période de stage de 12 semaines avec un mentor. (La formation des agents consulaires à l'étranger est décrite au paragraphe 3.57.)

3.25 Nous avons envoyé un questionnaire d'entrevue à 50 examinateurs et avons rencontré d'autres examinateurs dans les bureaux visités. La plupart des répondants se sont montrés globalement satisfaits de leur formation initiale. Les examinateurs estiment qu'une formation d'appoint plus fréquente les aiderait à se tenir au courant des changements apportés aux politiques et aux procédures. Les examinateurs ont jugé aussi que la formation donnée périodiquement sur la détection des faux documents était utile.

3.26 Ce programme de formation poussée exige un investissement considérable. Les nouveaux employés doivent avoir suivi la formation avant de pouvoir effectuer bon nombre de leurs tâches. La direction compte modifier la structure de la formation initiale afin d'accroître l'accent donné aux questions de sécurité.

Les niveaux d'autorisation de sécurité doivent être révisés et mis à jour en fonction des besoins

3.27 Les autorisations de sécurité sont régies par la Politique du gouvernement sur la sécurité et les normes sur la sécurité du personnel du Conseil du Trésor. Les examinateurs doivent obtenir l'autorisation de sécurité appropriée pour être embauchés. Le Bureau des passeports détermine la cote de sécurité nécessaire à chaque examinateur selon le type de biens ou d'information auxquels l'examinateur devra avoir accès. En règle générale, la plupart des examinateurs ont la cote de « fiabilité approfondie ». Chaque niveau supérieur exige une vérification plus poussée des antécédents de l'employé.

3.28 Nous avons examiné les dossiers du personnel pour déterminer si les employés possédaient la cote de sécurité appropriée selon la Politique du gouvernement sur la sécurité. Nous nous sommes également rendus dans des bureaux locaux pour observer l'accès des employés au matériel et à l'équipement essentiels comme les passeports vierges et les imprimantes. Nous avons constaté que le nom de 565 examinateurs pour une période indéterminée et une période déterminée avec une cote de fiabilité approfondie figurait dans le système des ressources humaines et 179 avec la cote « secret », qui est le niveau suivant. Sur les 565 examinateurs qui possédaient la cote de fiabilité approfondie, 45 avaient, dans leur description de travail, le concept du « poste complet », ce qui veut dire qu'ils avaient accès au matériel et à l'équipement essentiels. Lors de nos visites, nous avons observé que certains examinateurs qui ne possédaient pas la cote secret avaient accès à des biens essentiels dans certains bureaux. Une telle situation nous fait craindre que, contrairement à la politique du gouvernement, des personnes n'ayant pas la cote de sécurité adéquate pouvaient avoir accès à certains biens essentiels. Le Bureau nous a informés qu'il s'était penché sur cette question de vulnérabilité.

Validation de l'identité et décisions relatives à l'admissibilité

L'assurance de la qualité de la fonction d'examinateur fait défaut

3.29 La qualité des caractéristiques de sécurité des documents d'identité acceptés par le Bureau des passeports pour déterminer l'admissibilité à un passeport varie énormément. Certains certificats de naissance et de citoyenneté plus anciens possèdent peu ou pas du tout de caractéristiques de sécurité; la carte de citoyenneté la plus récente, qui contient plusieurs caractéristiques de sécurité intégrées, est plus difficile à modifier.

3.30 Il n'existe pas de système structuré d'assurance de la qualité pour les fonctions d'admissibilité au passeport effectuées par les examinateurs. Par conséquent, le Bureau n'a pas l'assurance que les examinateurs ont suivi les procédures nécessaires afin de déterminer si un requérant est admissible à un passeport. À notre avis, le Bureau a besoin d'un système structuré d'assurance de la qualité qui permet de vérifier si un examinateur prend la bonne décision concernant les documents d'identité qui lui sont présentés par un requérant. Ce système devrait également permettre une vérification indépendante des autres fonctions d'admissibilité comme la vérification de l'information fournie par les répondants. Un système adéquat d'assurance de la qualité pourrait garantir que si un examinateur fait systématiquement une erreur de jugement, celle-ci serait rapidement décelée et corrigée ou que l'examinateur recevrait la formation voulue.

Les examinateurs n'ont pas à portée de la main tous les outils adéquats

3.31 Au cours de nos visites aux bureaux des passeports, nous avons observé le genre d'outils dont se servent les examinateurs et qui sont mis à leur disposition. Les examinateurs de tous les bureaux ont des manuels de référence facilement accessibles. Cependant, nous avons constaté ce qui suit :

- Un éclairage ultraviolet est nécessaire pour voir les caractéristiques de sécurité qui se trouvent sur la carte de citoyenneté canadienne la plus

récente. Nous avons observé que certains des bureaux que nous avons visités possédaient une ou deux lampes à ultraviolet, mais qu'il n'y en avait pas dans le secteur de travail des examinateurs. Cela veut dire que les examinateurs doivent quitter leur poste pour vérifier la validité des cartes de citoyenneté modernes. Les examinateurs nous ont informés que les exigences du service les empêchaient d'utiliser cet outil régulièrement, car cela entraînait des retards. Il est donc rare qu'ils l'utilisent.

- Des loupes pour l'examen des documents ne font généralement pas partie de l'équipement standard des examinateurs. Selon la formation donnée aux examinateurs sur les faux documents, cet outil est utile pour détecter certaines formes de fraude sur les documents.

Le Bureau des passeports nous a informés qu'il achètera des lampes à ultraviolet et des loupes afin que tous les examinateurs en aient à leur disposition à leur poste de travail. Il nous a également informés que tous ses gestionnaires savent qu'ils auront à donner une formation d'appoint aux examinateurs sur ces outils lorsqu'ils auront été livrés, et que des guides de formation seront distribués d'ici le 31 mars 2005.

Les vérifications de l'information sur le répondant ne sont pas exécutées comme prévu

3.32 Les répondants sont soit des membres de certaines associations professionnelles, soit des personnes qui possèdent certaines accréditations. Les répondants confirment l'identité du requérant en signant une déclaration et une photo du requérant. Le répondant doit connaître le requérant depuis au moins deux ans. Les requérants qui ne connaissent pas de répondant admissible doivent faire notarier leur demande. La signature du répondant est l'un des principaux contrôles permettant de valider l'identité du requérant.

3.33 Le manuel de formation de l'examinateur comprend une liste complète des critères permettant de valider les titres du répondant ou l'information fournie; cette procédure s'appelle la vérification du répondant. La liste contient des instructions sur ce qu'il faut consigner en dossier au sujet de la vérification effectuée. Généralement, pour effectuer une vérification du répondant, l'examinateur vérifie le statut du répondant et communique avec lui par téléphone pour confirmer l'information fournie.

3.34 Les procédures du Bureau des passeports exigent que les examinateurs vérifient les répondants d'une grande proportion de demandes. Cependant, le Bureau ne produit pas de rapport national sur cette activité et n'a pu démontrer que cet objectif était atteint. Nous avons examiné un échantillon de 50 demandes pour lesquelles la vérification des répondants était obligatoire afin de voir si l'obligation était respectée. Dans 37 cas, nous n'avons trouvé aucune preuve de vérification du répondant. Cela semble attribuable en partie à la mauvaise communication des exigences du Bureau au sujet de l'une des catégories. Nous avons alors examiné un second échantillon de 50 demandes d'une autre catégorie pour laquelle les exigences avaient été communiquées clairement. Nous n'avons trouvé aucune preuve de vérification du répondant dans deux de ces cas. Pour les deux catégories,

les résultats des vérifications effectuées étaient mal consignés en dossier. À la suite de notre vérification, le Bureau des passeports nous a informés qu'il avait envoyé à tous ses bureaux régionaux des précisions sur la politique et qu'il verrait à ce que la politique soit respectée.

Les examinateurs ont de la difficulté à obtenir confirmation des statistiques de l'état civil

3.35 À leur discrétion, les examinateurs confirment les données figurant sur un certificat de naissance ou de citoyenneté, en demandant à des coordonnateurs régionaux de communiquer avec Citoyenneté et Immigration Canada ou avec le registre provincial pertinent et de confirmer que le document d'identité présenté a été délivré et que les données sont identiques. C'est une procédure longue, qui n'est pas systématique. Le Bureau des passeports a mené un projet pilote dans un bureau où les données étaient automatiquement vérifiées par liaison électronique avec le registre provincial. Le projet s'est révélé un succès et les participants ont indiqué que ce type de liaison électronique est idéal pour assurer la validité de l'information figurant sur un certificat de naissance ou de citoyenneté.

3.36 Il n'existe pas présentement de liaisons électroniques directes avec les bureaux de l'état civil des provinces. Ces liaisons permettraient de confirmer immédiatement les données et de vérifier si un décès a été signalé. Il n'existe pas de liaisons entre le Bureau des passeports et Citoyenneté et Immigration Canada. Une telle liaison permettrait même de vérifier les photos de citoyens naturalisés. De concert avec d'autres partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux, le Bureau des passeports étudie la possibilité de mettre en place un système d'acheminement national pour créer de telles liaisons électroniques.

Le ministère des Affaires étrangères du Canada et le Bureau des passeports ont fait preuve de leadership au sujet des documents d'identité

3.37 Le Bureau des passeports et le ministère des Affaires étrangères du Canada ont fait preuve de leadership pour régler les problèmes liés aux documents d'identité au Canada. Ces questions et les préoccupations croissantes au sujet de la sécurité à la suite des événements du 11 septembre 2001 ont amené le gouvernement fédéral à créer le Conseil sur l'identité. Le Conseil a pour objectifs d'établir un cadre de politique sur l'identité au Canada, de faciliter la mise en œuvre de la politique et d'en surveiller l'efficacité. Le Conseil est présidé par le sous-ministre adjoint du ministère des Affaires étrangères et est composé de représentants de divers organismes fédéraux et de personnel des organismes provinciaux et territoriaux de l'état civil. Le Bureau des passeports est un chef de file au Conseil, qui fait partie des mesures prises pour améliorer la fiabilité des documents d'identification primaire (par exemple, les certificats ou extraits de naissance, les certificats de décès, de mariage et de citoyenneté) présentés par les requérants, quel que soit le niveau de gouvernement au Canada qui les produit.

3.38 Depuis avril 2002, le Conseil a tenu six réunions. Au printemps de 2004, il avait atteint son principal objectif : l'élaboration d'un cadre visant à élaborer une méthode complète et cohérente pour établir et valider l'identité dans toutes les administrations fédérales, provinciales et territoriales. Le Conseil a soumis le cadre au gouvernement pour qu'il l'approuve. Le cadre contient les paramètres de la politique relative à la validation de l'identité, à l'enregistrement sécuritaire et à la vérification des identités au Canada, selon le concept des documents d'identification primaire. Au moment de notre vérification, les membres du Conseil attendaient l'approbation du cadre. Ce cadre est jugé nécessaire pour la création d'un système d'acheminement national, qui permettrait la validation électronique des documents d'identification primaire.

Défis de la Direction de la sécurité, de la politique et de l'admissibilité

3.39 La Direction de la sécurité, de la politique et de l'admissibilité du Bureau des passeports compte 62 employés et est chargée de toutes les questions de sécurité relatives au personnel ainsi qu'à la production et à la sécurité physique des passeports. Au sein de la Direction, l'unité des opérations de la sécurité s'occupe des fonctions de soutien pour les personnes qui doivent décider de l'admissibilité aux passeports et veiller à leur délivrance.

3.40 Afin d'évaluer le caractère adéquat des activités de l'unité des opérations de la sécurité, nous avons demandé au Bureau des passeports de nous fournir des rapports de gestion. Nous avons également cherché à recenser tous les contrôles de qualité systématiques sur les activités de sécurité. Le Bureau des passeports nous a informés qu'il n'avait pas encore de rapport de gestion global sur les activités de l'unité. Il lui est difficile d'extraire l'information de gestion des principaux systèmes d'information. La direction nous a informés que les superviseurs pouvaient évaluer certaines activités. Cependant, les données de suivi ne sont ni intégrées, ni analysées de manière à permettre la surveillance du rendement de la Direction, à prendre les décisions relatives à l'affectation des ressources ou à établir les priorités du programme.

3.41 **L'accès au système de délivrance des passeports doit être limité.** Nous avons constaté que le contrôle sur l'octroi des droits d'accès aux utilisateurs était très faible. Les administrateurs de données, les administrateurs du système, les agents de règlement des cas, les analystes de la revue de l'admissibilité et les gestionnaires des bureaux opérationnels et non opérationnels ont tous des profils d'accès qui leur permettent de délivrer un passeport. Nous avons trouvé des doubles profils, des profils systèmes ou des profils d'utilisateur génériques. Sur les 71 candidats refusés au poste d'examinateur que nous avons vérifiés, 19 avaient toujours des droits d'accès actifs leur permettant d'approuver une demande.

3.42 Dans les cas où le système ne donne pas automatiquement de signal d'alerte, les examinateurs peuvent autoriser l'impression d'un passeport sans que leur décision ne fasse l'objet d'autres contrôles. Nous nous attendions à ce que l'accès au système d'information et de production des passeports soit protégé adéquatement par l'octroi d'un profil approprié à chaque utilisateur.

Nous nous attendions à ce que seuls les examinateurs qualifiés, actuellement affectés à des fonctions d'examinateur, soient en mesure d'avoir accès au système permettant de produire les passeports. Nous avons constaté qu'un nombre important d'utilisateurs ayant accès au système n'étaient pas des examinateurs. Ils peuvent approuver une demande et, dans certains cas, bel et bien permettre la délivrance d'un passeport, ce qui expose le processus à des risques. Le Bureau des passeports nous a informés que cela est attribuable en partie à la nouvelle façon d'effectuer le travail dans les gros bureaux, où les préposés à l'entrée des données qui ne sont pas des examinateurs peuvent imprimer des passeports, en raison de la conception du système.

3.43 **Le Bureau des passeports ne peut appliquer adéquatement certaines dispositions des articles 9 et 10 du *Décret sur les passeports canadiens*.** Avant d'approuver la délivrance d'un passeport, les examinateurs effectuent une vérification automatique dans la liste de surveillance du système d'information du Bureau des passeports pour voir s'il y a un motif de refuser un passeport. Cette vérification automatique est le principal contrôle de sécurité utilisé; dans le formulaire de demande, le requérant n'a pas à indiquer s'il a fait l'objet d'accusations au criminel ou d'ordonnances de probation. S'il n'y a pas de code d'alerte pour cette personne sur la liste automatisée, l'examinateur n'a aucune façon de savoir si une décision doit être prise selon l'article 9. De même, le personnel de sécurité ne peut savoir s'il doit envisager de révoquer le passeport d'une personne aux termes de l'article 10. De plus, nous n'avons trouvé dans les dossiers aucun critère pour prendre la décision de refuser ou de révoquer un passeport.

3.44 Avec l'information dont il dispose actuellement, le Bureau des passeports ne peut appliquer comme il se doit certaines dispositions des articles 9 et 10 du *Décret sur les passeports canadiens*, qui traite des personnes accusées ou déclarées coupables au criminel (voir la pièce 3.1). La liste de surveillance du système du Bureau des passeports comporte trois composantes : les avis de signalement, les alertes au sujet des documents de citoyenneté et les alertes au sujet des répondants. En août 2004, la liste des avis de signalement contenait 73 000 entrées tandis que celles des documents de citoyenneté et des répondants en contenaient 2 800 et 290 respectivement. La catégorie la plus importante de la base des avis de signalement est constituée des parents (22 800) qui ont des pensions alimentaires en retard à verser pour leurs enfants.

3.45 Les agents de sécurité nous ont informés que la liste est établie à partir d'information provenant d'un éventail de sources, dont les agents d'intégrité des mouvements migratoires des missions à l'étranger, les agents d'exécution de la loi, les tribunaux, le personnel des compagnies aériennes et les examinateurs. La majeure partie de l'information est fournie spontanément et volontairement. Il n'existe pas de procédure automatisée de partage des données.

3.46 Les ministères et organismes du gouvernement possèdent plusieurs bases de données auxquelles le Bureau des passeports pourrait essayer d'avoir accès pour que sa liste de surveillance soit complète. Par exemple, le Centre

d'information de la police canadienne (CIPC) possède une liste de personnes qui sont recherchées ou en probation. Nous n'avançons pas que le Bureau des passeports doit refuser d'accorder un passeport à toutes ces personnes ou le révoquer, si elles en ont un; beaucoup de ces personnes ne présentent pas d'intérêt pour le Bureau des passeports pour ce qui est de l'application du *Décret sur les passeports canadiens*. Cependant, la liste de surveillance du Bureau des passeports compte moins de 2 000 de ces personnes qui sont recherchées ou en probation. La liste de surveillance actuelle présente donc peu d'utilité dans l'application des dispositions des articles 9 et 10 du *Décret sur les passeports canadiens*. Le Bureau n'a pas réussi à avoir automatiquement accès à cette importante base de données. Le personnel du Bureau des passeports peut avoir manuellement accès à la base de données du CIPC au moyen d'un terminal à son administration centrale pour examiner une demande individuelle. Cependant, il n'existe pas de liaison électronique entre la base de données du CIPC et la liste de surveillance du Bureau. En l'absence de liaison électronique, les contrôles automatiques n'indiqueront pas les demandes qui devraient être examinées. Nous avons été informés que d'autres organismes avaient mis en place de telles liaisons pour répondre à leurs propres besoins. Il est certain que le Bureau des passeports a besoin de la collaboration des ministères pour obtenir la majeure partie des données dont il a besoin. Néanmoins, sans liaisons automatisées adéquates avec d'autres systèmes de données portant sur les infractions criminelles, sa liste de surveillance demeurera probablement incomplète.

3.47 Nous avons aussi constaté plusieurs faiblesses dans la gestion de la liste de surveillance. Cette liste n'était ni complète ni mise à jour en temps voulu, en grande partie en raison des problèmes de coordination avec les autres ministères et organismes du gouvernement. Par exemple, dans les 45 cas que nous avons examinés au sein de l'unité des opérations de la sécurité, le temps moyen entre le moment où elle a été informée et où elle a créé un code d'alerte était de 18 jours.

3.48 Aux termes de l'article 10 du *Décret sur les passeports canadiens*, le Bureau des passeports peut révoquer le passeport d'une personne qui est accusée d'un acte criminel, qui purge une peine d'emprisonnement ou qui a obtenu une libération conditionnelle. Le Bureau des passeports a révoqué moins de 25 passeports par année, en moyenne, au cours des trois dernières années.

3.49 Pour les examinateurs et le personnel de sécurité, la liste de surveillance automatisée constitue un contrôle clé. Quand cette liste est incomplète, comme c'est le cas actuellement, ils ne peuvent s'acquitter pleinement de leurs responsabilités et faire appliquer d'importants articles du *Décret sur les passeports canadiens* qui touchent les personnes qui sont accusées de crimes, qui purgent une peine d'emprisonnement ou qui sont en libération conditionnelle.

3.50 **Faiblesses notées dans les enquêtes sur les cas délicats.** L'unité des opérations de la sécurité recueille de l'information et mène des enquêtes sur

toute activité suspecte. Elle crée des dossiers quand elle reçoit le type d'information suivant :

- on a établi qu'un Canadien était un contrebandier ou a commis une fraude touchant un passeport et il existe suffisamment de preuves pour mener une enquête;
- une personne a obtenu frauduleusement un passeport;
- un requérant a donné de l'information fausse concernant son répondant et des accusations seront portées,
- un requérant a imité la signature de l'autre parent et des accusations seront portées.

3.51 Comme l'unité ne dispose pas de système efficace de gestion des cas, elle tient des dossiers manuels seulement sur ses activités d'enquête. De tels dossiers ne permettent pas au Bureau des passeports d'évaluer la charge de travail restante, le taux réel d'enquêtes menées à bien ou les besoins en ressources.

3.52 Nous avons examiné un échantillon de 50 dossiers de cas délicats et avons observé un certain nombre de problèmes. Par exemple :

- À notre avis, le Bureau des passeports n'a pas mené d'enquête complète dans 12 cas. Selon le Bureau, 3 des 12 enquêtes sont demeurées incomplètes en raison du manque de ressources, et 6 enquêtes ont amené le Bureau à accorder ou à prolonger une période de validité limitée.
- À notre avis, le Bureau devrait avoir saisi la Gendarmerie royale du Canada (GRC) d'au moins 6 cas.
- Dans les 10 cas dont la GRC a été saisie, les dossiers ne contiennent pas de documentation montrant qu'un suivi a été effectué pour connaître l'état ou les résultats des enquêtes de la GRC.

3.53 Si le Bureau des passeports effectuait un suivi auprès de la GRC pour connaître les résultats des enquêtes, il pourrait en tirer des leçons utiles sur la façon de traiter les autres cas. Il saurait quel genre de cas il vaut la peine de renvoyer à la GRC. Le Bureau des passeports et la GRC pourraient ainsi mieux utiliser leurs ressources respectives.

3.54 Le Bureau des passeports tient de meilleurs dossiers sur les passeports perdus et volés et partage mieux cette information. Nous avons effectué un suivi des mesures prises pour donner suite aux observations sur les passeports perdus et volés contenues dans notre rapport de mars 2004, dans le chapitre intitulé « La sécurité nationale au Canada — L'Initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme ». Le Bureau des passeports a fait des progrès notables.

3.55 Depuis février 2004, le Bureau des passeports a la responsabilité d'entrer ses données dans la base de données du Centre d'information de la police canadienne (CIPC). Pour ce qui est des dossiers que nous avons examinés, il a fallu en moyenne 35 jours après la déclaration du vol ou de la perte d'un passeport (en baisse contre les 70 jours notés dans notre rapport de

mars 2004) pour transmettre cette information au CIPC. Le Bureau des passeports a récemment automatisé plusieurs procédures, ce qui devrait éliminer les retards. De plus, le Bureau des passeports n'a pas d'arriéré de dossiers à entrer dans la base de données du CIPC, alors qu'il en comptait plus de 4 000 au moment de notre rapport de mars 2004.

3.56 Pour que l'information sur les passeports perdus et volés puisse être utilisée de manière efficace, elle doit être enregistrée et communiquée rapidement. Le Bureau des passeports partage maintenant de l'information avec l'Agence des services frontaliers du Canada, il s'agit d'une mesure prise à la suite de notre vérification de mars 2004. Si un agent des services frontaliers numérise un passeport ou interroge la base de données au sujet d'un passeport que le Bureau a enregistré comme ayant été perdu ou volé, la base déclenchera un code d'alerte. Le Bureau des passeports a également commencé à partager l'information avec INTERPOL, l'Organisation internationale de police criminelle.

Le contrôle sur la délivrance des passeports par les missions à l'étranger pose plusieurs risques

3.57 Le Bureau des passeports se fie au personnel consulaire du ministère des Affaires étrangères du Canada pour délivrer plus de 100 000 passeports par année aux personnes qui en font la demande à l'étranger. Le personnel consulaire effectue les procédures d'examen, d'approbation et d'impression. Les services de passeport dans les missions à l'étranger diffèrent sensiblement des services au pays et présentent un risque accru :

- Le personnel consulaire ne reçoit pas régulièrement la même formation théorique et n'est pas aussi qualifié que les examinateurs au pays. Sa formation sur les passeports se résume généralement à deux jours, alors que les examinateurs au pays reçoivent une formation théorique de quatre semaines et ont une période de stage de douze semaines.
- Depuis 2004, le téléchargement de l'information des missions dans le système du Bureau des passeports se fait quotidiennement. Auparavant, il se faisait toutes les quatre ou six semaines.
- Les missions impriment toujours les passeports sur l'ancien livret de passeport, qui ne comporte pas les caractéristiques de sécurité plus poussées qu'offrent le nouveau livret et la nouvelle technologie d'impression. Le Bureau des passeports compte maintenant rapatrier l'impression des livrets et n'offrir que les documents de voyage d'urgence dans les missions.

3.58 **Recommandation.** Le ministère des Affaires étrangères du Canada et le Bureau des passeports devraient prendre les mesures suivantes :

- effectuer une évaluation approfondie du risque que posent pour la sécurité les fonctions d'examen et de sécurité des passeports, déterminer les manquements importants à son mandat en vertu du *Décret sur les passeports canadiens* et prendre les mesures qui s'imposent. Une telle évaluation devrait porter sur les autorisations de sécurité des examinateurs du Bureau des passeports; l'exécution et l'enregistrement

des vérifications des répondants; les profils du système; l'intégralité et l'exactitude de sa liste de surveillance et des méthodes utilisées pour partager les données avec les autres organismes fédéraux et provinciaux; le mécanisme permettant de tirer des leçons de l'expérience; et la gestion des enquêtes;

- adopter des mesures de contrôle et d'assurance de la qualité pour ses principales activités d'admissibilité afin que le Bureau effectue des contrôles internes adéquats des décisions prises et de l'accès aux biens essentiels;
- travailler à l'établissement de liaisons électroniques avec Citoyenneté et Immigration Canada et les provinces afin de pouvoir valider automatiquement les données sur l'identité qui figurent dans la demande de passeport;
- fournir aux examinateurs des outils adéquats pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs responsabilités;
- offrir une formation d'examinateur plus approfondie aux fonctionnaires consulaires;
- travailler avec Citoyenneté et Immigration Canada, la GRC et l'Agence des services frontaliers du Canada en vue d'établir un protocole d'entente pour le partage de l'information essentielle à l'application du *Décret sur les passeports canadiens*.

Réponse du Bureau des passeports. En raison de l'attention accrue qui est accordée à la sécurité sur les scènes nationale et internationale, le cadre stratégique dans lequel évolue le Bureau des passeports a connu un changement important. Par le passé, ce cadre privilégiait principalement la prestation de services. Maintenant, il prend racine dans la sécurité nationale et mondiale et s'inspire de la Politique canadienne de sécurité nationale en vigueur depuis avril 2004.

Le Bureau des passeports a mis en place un ensemble d'initiatives clés en vue de mettre en œuvre cette recommandation. Tout particulièrement, le Bureau des passeports, en collaboration avec le ministère des Affaires étrangères du Canada, a déjà lancé une évaluation des risques visant à répondre aux risques stratégiques, notamment dans le domaine de la sécurité. Dès que les résultats seront connus, il procédera à une évaluation des risques pour la sécurité plus approfondie. L'évaluation sera réalisée au cours de l'exercice financier 2005-2006.

Au cours de l'exercice financier 2004-2005, le Bureau des passeports a procédé à un examen de sa Direction générale de la sécurité et de ses fonctions afin de renforcer l'intégrité du passeport et a affecté des ressources supplémentaires afin de soutenir cette fonction essentielle. Pour l'exercice financier 2004-2005, le budget de la Direction générale de la sécurité a enregistré une hausse de 25 p. 100 par rapport à celui de l'exercice financier 2003-2004. Le Bureau s'est maintenant doté d'un poste de gestionnaire du renseignement et d'un poste de gestionnaire de la conformité.

Le Bureau des passeports est en train de redéfinir le mandat de la Direction générale de la sécurité afin d'inventorier les principales fonctions et les principaux processus. Par la suite, un plan stratégique triennal sera élaboré et des recommandations concernant la restructuration seront formulées. Cette restructuration permettra de restreindre l'objectif de plusieurs directions, tout en intégrant des cadres supérieurs et en faisant preuve de plus de professionnalisme en ce qui a trait à la formation et au perfectionnement du personnel. Le plan sera prêt au cours de l'exercice financier 2005-2006.

La mise sur pied des nouvelles unités de sécurité régionale relevant de l'Administration centrale du Bureau des passeports et des administrations régionales permettra de renforcer le continuum de la sécurité, et ce, de la vérification de l'identité à l'impression des passeports. Au cours de l'exercice financier 2005-2006, huit nouveaux agents de sécurité régionale seront embauchés à cette fin. Situées dans les administrations régionales au pays, ces unités seront chargées d'appuyer le programme de conformité, d'effectuer des entrevues sur place avec les requérants ayant un dossier complexe et d'enquêter sur les requérants ou les demandes de nature frauduleuse.

Depuis le 4 février 2005, le Bureau des passeports a supprimé tous les accès inactifs et en double à son système. Il élabore actuellement un système de suivi de la conformité pour l'accès de chacun des non-examinateurs en fonction du profil.

Le lancement d'un projet pilote élargi est prévu pour avril 2005. Ce projet vise à établir des liaisons électroniques dans le but de vérifier les renseignements liés à l'identité. Plusieurs ministères fédéraux et deux provinces y participeront. L'expansion du système se poursuivra au fur et à mesure que les fonds seront disponibles.

Le Bureau des passeports cherche à acquérir un système de gestion des cas. Son objectif consiste à avoir un système de gestion des cas de renseignement et de sécurité d'ici septembre 2005. Cet outil important, conjugué à la technologie de reconnaissance faciale, permettra à la direction de renforcer le processus de vérification de l'identité avant la délivrance d'un passeport canadien.

Quoi qu'il en soit, le défi fondamental auquel sera toujours confronté le Bureau des passeports réside dans la capacité de confirmer correctement l'identité d'une personne. Le Canada ne possède pas de programme d'identité explicite. Au départ, aucun des documents habituellement acceptés au Canada comme pièce d'identité ne devait servir à prouver l'identité d'une personne. La capacité d'échanger de l'information entre les ministères et les organismes fédéraux constitue un autre défi, en raison des problèmes d'interopérabilité et de cadres législatifs. Le Bureau des passeports et Service correctionnel Canada sont sur le point de conclure un Protocole d'entente sur le partage de ces renseignements cruciaux.

Service au public

3.59 Le document du Conseil du Trésor intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes — Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* énonce les principes qui doivent régir la prestation des services publics. Le cadre indique que :

> « À titre de citoyens, les Canadiens et les Canadiennes ont le droit d'être traités de façon juste, équitable et raisonnable par les institutions du gouvernement fédéral. À titre de clients, ils ont droit à un service accessible qui répond à leurs priorités en matière d'amélioration. »
>
> « Les citoyens veulent que le gouvernement réponde à leurs besoins et mette à leur disposition un guichet unique leur permettant d'accéder aux services gouvernementaux, soit par courrier, par téléphone, par Internet ou en personne. »

3.60 La Politique sur les frais d'utilisation externe du Conseil du Trésor exige que le Bureau des passeports, pour offrir ses services, mène des consultations ouvertes, transparentes et utiles avec les parties intéressées. Il doit consulter les parties intéressées sur l'établissement des coûts, les méthodes et les normes de prestation des services.

Des normes de service ont été établies, mais elles sont incomplètes

3.61 Le Bureau des passeports gère ses activités à l'aide de normes de service clés, notamment le délai de traitement pour le service à ses bureaux et les appels téléphoniques et le temps d'attente pour obtenir un passeport. Ces normes constituent de bons indicateurs du rendement et sont des outils utiles pour améliorer les services offerts par le Bureau.

3.62 Cependant, le Bureau a réduit ses normes de service en décembre 2001 sans avoir consulté les parties intéressées, comme il est tenu de le faire. Par exemple, le délai de traitement est passé de 5 à 10 jours en 2001 pour les demandes reçues en personne et de 10 à 20 jours pour les demandes envoyées par la poste.

3.63 Il n'existe pas de normes pour les fonctions d'examinateur comme la validation de l'identité et l'établissement de la citoyenneté. Il n'existe pas non plus de normes nationales sur la production de l'examinateur et le taux d'erreur, c'est-à-dire le nombre de demandes que les examinateurs doivent traiter chaque jour et le nombre d'erreurs pouvant se produire.

3.64 Le Bureau des passeports a communiqué de l'information utile et significative sur son rendement :

- en utilisant des normes de rendement clés (comme le temps d'attente et le délai de traitement);
- en expliquant ou en analysant les raisons pour lesquelles le rendement attendu a été obtenu ou non;
- en incluant aussi l'information négative dans ses rapports.

3.65 Quand le Bureau des passeports est devenu un organisme de service spécial en 1990, le Conseil du Trésor a approuvé un document décrivant les comptes à rendre. Les plans d'entreprise du Bureau des passeports donnent des précisions sur trois principaux secteurs de rendement : les services au public, la sécurité et la stabilité des activités. Le Bureau communique de l'information poussée dans ses rapports annuels sur les services offerts au public. Cependant, l'information communiquée au Parlement sur la sécurité et la stabilité des activités est limitée.

3.66 Le Bureau des passeports a adopté une bonne pratique, celle de publier les résultats des sondages qu'il mène sur la satisfaction de la clientèle. La présentation de l'information sur les sondages pourrait être améliorée; par exemple, il pourrait expliquer toutes les limites des données, ce qui permettrait au lecteur de mieux interpréter les résultats des sondages. Par ailleurs, l'information sur le rendement qui se trouve dans le Rapport annuel du Bureau ne correspond pas bien aux trois éléments centraux du plan d'entreprise : la réduction de la fraude concernant les passeports (sécurité); la prestation de services fiables et commodes; et la mise en place des conditions nécessaires aux améliorations (stabilité). Le Bureau ne communique pas d'information sur la sécurité et la stabilité des activités ou n'en communique pas suffisamment. Nous avons aussi constaté qu'il ne communique pas toujours d'information sur les normes et le rendement des services par téléphone.

Les coûts ont augmenté considérablement

3.67 Le nombre de passeports traités par employé a diminué régulièrement au cours des cinq dernières années. La baisse de la productivité peut avoir un effet direct sur le service à la clientèle. Des productions plus faibles de la part des employés font augmenter le temps d'attente pour les requérants.

3.68 Le Bureau des passeports suit la productivité de ses bureaux, qui varie énormément. En règle générale, la productivité dans les bureaux de taille moyenne est semblable, mais elle varie énormément entre les petits et les grands bureaux. Le Bureau des passeports ne connaît pas les raisons de ces variations. S'il les connaissait, il pourrait prendre des mesures correctives pour contrôler les coûts. Au moment de notre vérification, le Bureau des passeports était en train d'établir un système d'information sur les coûts afin de mieux les contrôler. La Politique sur les frais d'utilisation externe du Conseil du Trésor exige que les ministères et organismes consultent leurs clients sur les normes de service et le coût des services. Pour le moment, le Bureau des passeports ne possède pas d'information adéquate sur les coûts associés au respect des normes de service et, par conséquent, ne peut consulter les parties intéressées au sujet des coûts des services réguliers ou urgents.

Il y a peu de planification d'urgence

3.69 Le Bureau des passeports a connu des hausses spectaculaires de la demande de passeports au cours des dernières années. Les augmentations de 2002–2003 et de 2003–2004 étaient exceptionnelles, et la région du Grand

Toronto a connu une demande sans précédent. Même si elles n'étaient pas prévues, ces augmentations n'étaient pas tout à fait surprenantes. Le Bureau des passeports n'avait alors que des plans à long terme pour faire face à l'augmentation générale de la demande et à son effet sur le service à la clientèle.

3.70 Les bureaux régionaux ont pris certaines mesures ou utilisé certaines techniques pour répondre à l'augmentation spectaculaire de la demande, mais ils devaient en fin de compte s'en remettre à eux-mêmes. Les gestionnaires et le personnel des bureaux régionaux nous ont informés qu'ils effectuaient des heures supplémentaires ou adoptaient des mesures novatrices pour tenter de faire face à la demande énorme, mais qu'ils bénéficiaient de peu d'aide de l'administration centrale. Il n'y avait pas de plan d'urgence, de fonds d'urgence ou d'installations temporaires pour faire face à cette demande sans précédent. Le Bureau des passeports n'avait pas établi de cadre de gestion intégrée du risque pour être en mesure de répondre aux urgences et à la demande de services avant de faire face à des interruptions de service.

L'incapacité de prévoir la demande et d'influer sur celle-ci impose un fardeau indu

3.71 Année après année, la demande de passeports atteint un sommet entre novembre et mars. En outre, au cours de cette période, il arrive que la demande soit plus forte certains jours de la semaine. Le Bureau des passeports n'a pas un grand pouvoir d'action sur ce phénomène. Cependant, il peut influencer la demande dans une certaine mesure. Déjà, dans son plan d'entreprise de 2000-2002, il traitait du concept de l'étalement de la demande. La capacité du Bureau des passeports d'influer sur la demande est essentielle s'il veut mener à bien certains de ses projets clés, comme l'initiative de Passeport en direct et le projet de renouvellement des passeports. Ce dernier vise à ce que les renouvellements se fassent à des périodes plus favorables de l'année. Depuis la fin de janvier 2005, le public peut faire une demande de passeport en direct (phase 1 du projet). Le projet de renouvellement n'avait pas encore été mis en œuvre au moment de la rédaction de notre rapport.

3.72 En 2002–2003, près de 2,2 millions de passeports ont été délivrés au Canada, ce qui représente une hausse de 13 p. 100 par rapport à l'année précédente. La demande de passeports varie généralement selon la croissance de l'économie internationale, la saison et les conflits à l'étranger. Mais en 2003-2004, la demande a dépassé de beaucoup les prévisions du Bureau des passeports. Les prévisions sont importantes, car elles servent à établir les budgets de chaque bureau régional. Reconnaissant que le modèle utilisé devait être actualisé, le Bureau des passeports a établi et approuvé un nouveau modèle en 2004.

3.73 **Des services sont offerts par l'entremise des députés.** Depuis plus de 30 ans, le Bureau des passeports accepte les demandes de passeport transmises par les députés au nom de leurs mandants. Aucune entente officielle ne régit ce mode de fonctionnement et le Bureau n'en a pas analysé les risques pour la sécurité. En 2003-2004, le Bureau des passeports a traité 65 700 demandes présentées de la sorte. La norme de service est de 20 jours,

ce qui est la même que pour une demande reçue par la poste. Les députés peuvent s'enquérir par courriel ou par ligne téléphonique spéciale de l'état des demandes qu'ils ont transmises. Les passeports sont livrés par service de messagerie aux bureaux des députés ou peuvent être postés aux requérants. Le Bureau des passeports estime que le coût par passeport de ce service centralisé est moindre que celui du service postal, car les demandes envoyées par l'entremise du bureau d'un député contiennent moins d'erreurs.

3.74 Le Bureau des passeports n'a pas analysé laquelle des différentes méthodes de prestation est la plus souhaitable. Il doit en arriver à un équilibre entre l'accès, la sécurité, le coût et l'effet sur la prestation du service. Certaines méthodes de délivrance des passeports peuvent être plus efficaces par rapport au coût que d'autres. Le Bureau des passeports doit consulter ses clients afin d'établir des normes de service acceptables qui peuvent être satisfaites à un coût raisonnable sans compromettre l'intégrité du passeport.

3.75 Recommandation. Le Bureau des passeports devrait :

- établir d'autres normes de service, notamment pour les services d'information assurés par courriel, par d'autres moyens de correspondance et par téléphone, et en rendre compte; il devrait surveiller les coûts et les contrôler;
- établir des pratiques de gestion du risque et des plans à court terme pour faire face aux fluctuations extrêmes de la demande de service;
- examiner ses méthodes de prestation afin d'influer sur la demande tout en améliorant le rapport coût-efficacité et les mesures de sécurité.

Réponse du Bureau des passeports. Le Bureau des passeports est d'accord avec la recommandation. De nouvelles normes de rendement ont été introduites après le 11 septembre 2001, par suite de l'augmentation soudaine du volume des demandes et des nouvelles exigences en matière de sécurité. Il élaborera de nouvelles normes de services et en fera rapport.

En 2005-2006, le Bureau des passeports prendra de nouvelles mesures pour améliorer son service en ce qui a trait à la correspondance (y compris les courriels) et aux demandes de renseignements par téléphone. Il introduira également des pratiques de gestion des risques et des plans à court terme visant à faire face aux fluctuations des volumes, du point de vue tant opérationnel que financier.

Gestion des initiatives d'amélioration

3.76 Même si le Bureau des passeports possède un processus de planification stratégique bien établi, les faiblesses constatées au chapitre de la sécurité et de la validation de l'identité, combinées à la nécessité d'assurer un niveau de service adéquat à un coût raisonnable, représentent des défis de taille. Nous avons examiné dans quelle mesure le Bureau des passeports était prêt à relever ces défis.

3.77 Le Bureau a entrepris neuf initiatives stratégiques pour améliorer la sécurité ou le service, plus cinq projets importants qui ne se trouvent pas dans son document de planification. Par exemple, un des projets en cours pour améliorer la sécurité est la reconnaissance des visages à partir des photos

soumises. Un autre projet consisterait à rationaliser le processus de renouvellement des passeports et à améliorer le service. Bon nombre de ces projets sont en cours depuis plusieurs années, mais ne sont pas terminés. La direction du Bureau des passeports n'a pas établi de priorités pour ces projets ni jugé de leur importance relative. Le Bureau n'utilise pas de critères officiels pour distinguer les projets prioritaires des projets non prioritaires, pour classer les projets selon leur importance ou pour déterminer l'ordre dans lequel ils doivent être menés. Seuls des critères budgétaires entrent toujours dans l'évaluation des projets — pour garantir que les projets ne sont pas trop coûteux.

3.78 Nous avons observé que la direction n'avait pas pleinement analysé l'effet des uns sur les autres des projets d'amélioration menés simultanément. Par exemple, le Bureau des passeports a décidé d'ouvrir plusieurs nouveaux bureaux ces dernières années. Parallèlement, il a mis en œuvre son projet de Passeport en direct et son projet de renouvellement des passeports sans la présentation des documents d'identification primaire aux bureaux des passeports. Le Bureau a ouvert deux nouveaux bureaux dans la région du Grand Toronto, en tenant pour acquis qu'il pourrait en réduire la taille si le volume diminuait à la suite de ses autres initiatives stratégiques. Nous avons constaté que la qualité des analyses justifiant l'établissement des nouveaux bureaux était faible et qu'elle ne tenait pas compte de bon nombre des exigences essentielles d'une analyse de rentabilisation, à savoir une analyse coûts-avantages, les hypothèses importantes et les obstacles majeurs, ou les répercussions sur les coûts d'exploitation futurs.

3.79 La gestion des projets et la modification des politiques ont un effet direct sur les emplois au Bureau des passeports. Par exemple, les projets de renouvellement et de Passeport en direct pourraient entraîner une réduction du personnel qui répond aux clients dans les bureaux locaux. Par ailleurs, l'obligation prévue, pour les requérants qui font une demande de passeport pour la première fois, de se présenter à un bureau plutôt que d'envoyer leur demande par la poste pourrait faire augmenter la demande de personnel pour répondre au public. Or il n'existe pas de plan complet de ressources humaines à long terme pour tenir compte de l'effet de telles initiatives.

3.80 En 2002, le Bureau des passeports a adopté un cadre de planification des ressources humaines et approuvé un plan stratégique des ressources humaines et un plan d'action en 2003. Le Bureau doit encore déterminer, deux ans plus tard, qui est responsable de plusieurs mesures clés et le moment où elles doivent être prises. Il doit toujours combler l'écart entre la demande future de passeports et les ressources humaines dont il dispose actuellement.

3.81 Il faudra de nombreuses améliorations sur les plans des technologies et de l'assurance de la qualité pour accroître la sécurité de la délivrance des passeports. De plus, le Bureau des passeports compte apporter plusieurs changements au mode de prestation des services. À notre avis, compte tenu des améliorations qui ont déjà été apportées, les systèmes et les pratiques de gestion actuelles ne sont pas adéquats pour relever les défis à venir.

3.82 **Recommandation.** Le Bureau des passeports devrait revoir, terminer et mettre en œuvre sans tarder ses plans intégrés de ressources humaines et améliorer ses systèmes de gestion pour lui permettre :

- d'établir l'ordre de priorité de ses nombreuses initiatives d'amélioration en les classant selon des critères approuvés;
- d'intégrer la planification des nouveaux bureaux à son cadre stratégique et de tenir compte des effets réciproques à moyen et à long terme de toutes les initiatives d'amélioration.

Réponse du Bureau des passeports. Le Bureau des passeports accepte de revoir, de réaliser et de mettre en œuvre un plan intégré en matière de ressources humaines, en fonction de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*. La réorganisation et la restructuration du Bureau des passeports et la mise sur pied d'une Direction générale des projets majeurs en février 2005 permettront d'accorder la priorité aux initiatives d'améliorations et de les classer en fonction des critères approuvés en matière de gestion de projet. L'amélioration des processus de gestion de projet aura une incidence positive sur le soutien de la vision stratégique à long terme de l'ensemble du Bureau des passeports. Le Bureau veillera à ce que l'ouverture de nouveaux bureaux soit intégrée dans le cadre de planification et reflète l'orientation stratégique de l'organisation.

Augmentations des droits

3.83 L'imposition de droits pour un service diffère des taxes et impôts du fait qu'un requérant paie pour obtenir un produit ou un service en plus de ce que reçoivent les autres contribuables. Le Bureau des passeports a imposé des droits de 158 millions de dollars en 2003–2004 et a aussi perçu des droits consulaires de 54 millions de dollars qui ont été déposés au Trésor. Ni le ministère des Affaires étrangères ni le Bureau des passeports n'ont le pouvoir de dépenser les 54 millions de dollars perçus en droits consulaires. Le Bureau des passeports a terminé l'exercice 2003-2004 avec un bénéfice net (de l'exercice) d'environ 9 millions de dollars et un excédent accumulé de 37 millions de dollars.

3.84 En 1992, il en coûtait 35 $ pour obtenir un passeport. En 1995, des droits consulaires de 25 $ se sont ajoutés aux droits de passeport, portant les droits à 60 $. En décembre 2001, le gouvernement a augmenté les droits de passeport de 25 $, ce qui fait qu'il en coûte maintenant 85 $ pour obtenir un passeport régulier pour adulte. De ce montant, la somme de 60 $ sert à financer les activités du Bureau des passeports, par le biais de son fonds renouvelable, et les droits consulaires de 25 $ servent à recouvrer les frais des services consulaires. Le Bureau des passeports ne gère ni ne contrôle les activités consulaires dans les missions à l'étranger.

3.85 **L'établissement des droits de passeport est imposé par la réglementation.** Les droits de passeport sont fixés par la réglementation, en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, et ne peuvent être modifiés que par règlement. La *Loi* interdit que l'on impose des droits supérieurs aux coûts. La Politique de réglementation fédérale régit l'adoption des règlements.

3.86 Les principales dispositions du processus réglementaire exigent que la décision d'imposer de nouveaux droits fasse l'objet d'une étude d'impact de la réglementation et qu'elle soit annoncée dans la *Gazette du Canada*. La proposition de modification des droits doit comprendre une analyse de la réglementation proposée, les solutions de rechange envisagées, une analyse coûts-avantages, les résultats des consultations des parties intéressées, la réponse du ministère ou de l'organisme à toutes les préoccupations soulevées, et les moyens de surveiller et de mettre en application les droits ou l'augmentation des droits proposés. Les résultats de cette analyse sont présentés dans un Résumé de l'étude d'impact de la réglementation.

3.87 Aux termes de la Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification, et de la Politique sur les frais d'utilisation externe adoptée par la suite par le Conseil du Trésor et qui s'appliquait jusqu'en novembre 2004, les ministères devaient avoir mis en place un processus de gestion des différends au sujet des droits imposés. Même si le Bureau des passeports avait une fonction d'ombudsman pour ce qui est de la délivrance des passeports, il n'avait pas mis en place de processus pour régler les différends liés aux droits, comme l'exige la Politique.

3.88 **L'augmentation des droits de 2001 ne respectait pas pleinement les autorisations.** Le *Guide pour l'établissement des coûts des extrants au gouvernement du Canada* du Conseil du Trésor définit le coût total comme étant le total de tous les coûts directs et indirects engagés. Le Guide donne des exemples de coûts, qui représentent les dépenses engagées. Le Guide n'indique pas comment fixer les droits en fonction des coûts futurs prévus.

3.89 Le *Guide pour l'établissement du coût de la prestation des services pour les normes de service* du Conseil du Trésor indique aussi que les coûts recouvrés au moyen de droits représentent les coûts réels. Le Guide ne tient pas compte des projections de coûts futurs pour l'établissement des droits à imposer dans l'immédiat. Les représentants du Bureau des passeports et du Secrétariat du Conseil du Trésor ont indiqué que les projections de coûts pouvaient être prises en compte par le Bureau des passeports pour établir les droits. Ils expliquent que les organismes qui fonctionnent avec un fonds renouvelable doivent équilibrer leur budget sur un cycle de trois à cinq ans. Nous jugeons acceptable que les droits soient établis en fonction des projections sur un cycle donné, dans la mesure où ils ne servent qu'à recouvrer les coûts prévus. Cela suppose aussi que, selon la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les droits pourraient être réduits si les coûts prévus ne se matérialisaient pas sur le cycle.

3.90 Le Conseil du Trésor, sur les conseils du Secrétariat, a recommandé l'approbation d'augmenter les droits de décembre 2001 en fonction des projections sur un cycle de cinq ans. Les projections comprenaient le coût entier des futures dépenses d'immobilisation. Elles comptenaient aussi un excédent de 84 millions de dollars en comptabilité d'exercice et un excédent de trésorerie de 34 millions de dollars d'ici 2006-2007.

3.91 Nous n'avons pu trouver aucune politique ni directive du Conseil du Trésor qui permette de fixer des droits ou frais d'utilisation comprenant un excédent prévu supérieur aux coûts prévus.

3.92 En 2001, dans le cadre de son sondage régulier sur la satisfaction de la clientèle, le Bureau des passeports a demandé aux répondants dans quelle mesure ils appuieraient une augmentation éventuelle de 10 à 20 $ des droits pour compenser les coûts des nouveaux services et des caractéristiques de sécurité. L'appui allait de faible à moyen. Au moment même de l'augmentation des droits, les normes de service étaient réduites considérablement. Le Bureau a également discuté avec un groupe témoin d'agents et de représentants d'associations de voyage d'une augmentation proposée des droits de 25 $. Cependant, l'augmentation des coûts de prestation des services de passeport n'a pas véritablement été discutée avec les clients. Les politiques du Conseil du Trésor concernant le recouvrement des coûts exigent que les ministères et organismes expliquent clairement aux clients pourquoi les services sont assurés comme ils le sont, comment les frais sont déterminés et comment les coûts sont contrôlés. À notre avis, le Bureau des passeports n'a pas respecté cette exigence.

3.93 Les conditions fixées par le Conseil du Trésor pour les droits consulaires n'ont pas été suivies. Quand le Conseil du Trésor a approuvé l'imposition des droits consulaires en 1995, il a exigé que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, comme il s'appelait à l'époque, absorbe les coûts futurs des services consulaires et présente entièrement les coûts dans son Budget principal des dépenses. Cependant, les rapports annuels présentés par le Ministère au Parlement ne contiennent que peu d'information sur les coûts des services consulaires. Le ministère des Affaires étrangères nous a informés qu'il prépare chaque année une analyse du coût de ses services consulaires. Cependant, nous n'avons pu vérifier ces analyses pour quatre années depuis 1995-1996, car le Ministère n'a pas pu trouver les dossiers pertinents. Même si la demande de passeports indique que les frais consulaires sont de 25 $ sur les droits de 85 $, les rapports présentés au Parlement ne donnent pas d'information détaillée sur le genre de coûts qui justifient les droits de 25 $. Les personnes qui demandent un passeport n'ont pas été consultées comme il se doit et ne savent pas pourquoi elles paient et en quoi les fonds perçus servent aux services consulaires. Les droits consulaires perçus sont passés de 34 millions de dollars en 1996-1997 à 50 millions de dollars en 2003-2004. Le ministère des Affaires étrangères a également imposé directement 3 millions de dollars pour divers services consulaires en 2003-2004.

3.94 La nouvelle *Loi sur les frais d'utilisation* impose des exigences supplémentaires. Comme nous l'avons expliqué, le Bureau des passeports ne respecte pas entièrement les exigences fixées par la Politique sur les frais d'utilisation externe du Conseil du Trésor. Le Parlement a adopté la *Loi sur les frais d'utilisation* au printemps de 2004. La *Loi* impose de nouvelles exigences de transparence sur la façon dont les coûts justifient les frais et les niveaux de service attendus. Le Bureau des passeports n'est pas prêt à respecter la

nouvelle loi, car il ne possède pas d'information fiable sur les coûts associés aux normes de service.

3.95 **Recommandation.** En collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère des Affaires étrangères et le Bureau des passeports devraient revoir le mode d'établissement des droits de passeport et de consultation des clients sur les niveaux de service afin de respecter la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la *Loi sur les frais d'utilisation* et les politiques et directives du Conseil du Trésor.

3.96 **Recommandation.** Le Bureau des passeports devrait :

- mettre au point de l'information fiable sur les coûts associés aux normes de service pour justifier les droits actuels et toute augmentation future des droits;
- améliorer sa méthode de consultation des clients pour respecter la nouvelle *Loi sur les frais d'utilisation* et mettre en place un mécanisme approprié de règlement des différends au sujet des droits.

Réponse du Bureau des passeports. Le Bureau des passeports est en train de mettre sur pied un indicateur de performance global, assorti d'une série d'indicateurs de coûts, de rendement et de sécurité. Il sera introduit en 2005-2006 et complètement opérationnel d'ici 2007-2008. Cette approche permettra au Bureau de mieux évaluer les répercussions des nouvelles initiatives sur ses structures de coûts et de prendre les mesures qui s'imposent à ce chapitre.

La comptabilité par activités sera introduite en 2005-2006 et complètement opérationnelle d'ici 2007-2008. Le Bureau des passeports pourra ainsi harmoniser les coûts avec les secteurs d'activités et les normes de service.

Compte tenu des événements du 11 septembre 2001, le Bureau des passeports n'a pas pu consulter le public sur le rajustement révisé des droits puisque les questions de sécurité ont nécessité la mise en œuvre de mesures immédiates. Le Bureau des passeports s'est engagé à satisfaire à toutes les exigences en matière de consultations à l'avenir.

Conclusion

3.97 Le Bureau des passeports a du mal à répondre aux attentes en matière de sécurité et à la demande de services. Il n'a pas conçu ni mis en œuvre de système d'assurance de la qualité pour la fonction d'examinateur, ni de contrôles de sécurité efficaces pour la délivrance des passeports.

3.98 Le Bureau des passeports ne peut valider l'identité d'un requérant ni en déterminer l'admissibilité dans tous les cas de manière efficace. Sa liste de surveillance est incomplète et n'est pas à jour. Il n'a pas trouvé de moyens d'obtenir automatiquement les données nécessaires d'autres sources gouvernementales, ni de valider efficacement les données d'identité avec les provinces. La surveillance exercée par la direction sur les contrôles de sécurité est faible. Le Bureau des passeports doit de toute urgence conclure

des ententes de coopération avec les provinces et d'autres ministères fédéraux pour valider les données d'identité et obtenir les données dont il a besoin afin que sa liste de surveillance soit complète et à jour.

3.99 Le Bureau des passeports a jusqu'à maintenant assuré des niveaux de service transparents, mais il ne consulte pas toujours les parties intéressées sur les normes de service et il a de la difficulté à contrôler ses coûts.

3.100 Notre vérification a révélé plusieurs secteurs qui exigent une attention immédiate. Le Bureau des passeports doit effectuer une évaluation complète des risques de toutes ses activités et préparer un plan d'action. La mise en œuvre de ce plan devra faire l'objet d'une surveillance étroite.

À propos de la vérification

Objectifs

La vérification avait pour objectifs de déterminer si le Bureau des passeports avait, à un coût acceptable,

- conçu et mis en œuvre des contrôles efficaces sur la délivrance des passeports et exercé une surveillance à cet égard;
- assuré des services de niveau acceptable.

Étendue et méthode

Notre vérification a été axée principalement sur les mesures de sécurité et la validation de l'identité que doivent assurer les examinateurs et le personnel de soutien du Bureau des passeports. Nous avons aussi évalué la qualité des services au public, qui fait partie intégrante des activités du Bureau des passeports, selon celui-ci. Enfin, nous avons évalué si le Bureau respectait les autorisations pour l'établissement des frais d'utilisation.

Nous avons examiné l'information financière du ministère des Affaires étrangères du Canada sur les activités consulaires. Nous avons examiné les rapports de vérification interne du Ministère pour évaluer les questions relatives à la sécurité et au service dans les missions à l'étranger.

Nous avons examiné des documents dans les bureaux régionaux et l'administration centrale, interrogé des membres de la direction et du personnel, et des analystes du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, échantillonné des bases de données, effectué des analyses quantitatives et qualitatives, observé les activités, mené des entrevues à l'administration centrale et dans 15 bureaux et envoyé par courriel un questionnaire à un échantillon d'examinateurs. Nous avons examiné un échantillon de dossiers choisis en fonction du risque pour déterminer le caractère adéquat des procédures de fonctionnement du Bureau des passeports.

Quant au questionnaire d'entrevue envoyé aux examinateurs et nos tests de vérification des répondants, nous avons prélevé des échantillons dans les listes d'examinateurs fournies par le Bureau des passeports. Tous nos échantillons ont été prélevés à partir des données les plus complètes qui existaient au moment de notre vérification. Nous avons envoyé un questionnaire d'entrevue à 50 examinateurs choisis de manière aléatoire et reçu 36 réponses. Pour ce qui est des vérifications des répondants, nous avons examiné 100 demandes de passeport pour lesquelles il fallait obligatoirement effectuer une vérification du répondant.

Dans le cas de notre examen des rapports de passeports perdus et volés, nous avons choisi de manière aléatoire 115 rapports parmi les rapports quotidiens reçus à compter de février 2004, moment où le Bureau des passeports est devenu responsable de l'entrée des données dans la base de données du Centre d'information de la police canadienne.

Critères

Les critères de cette vérification sont fondés sur le *Décret sur les passeports canadiens*, le *Règlement sur les droits des services de passeports*, la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les politiques et les guides du Conseil du Trésor, ainsi que les manuels et les guides du Bureau des passeports.

Nous nous attendions à ce que le Bureau des passeports ait :

- des procédures appropriées en place pour garantir que les passeports ne sont délivrés qu'aux citoyens canadiens admissibles;
- des procédures appropriées en place pour veiller à ce que les niveaux de service soient adéquats et fassent l'objet de rapports;
- utilisé un cadre de gestion de projet structuré pour améliorer la prestation des services;
- respecté les autorisations relatives à l'établissement des frais d'utilisation.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeurs principaux : Paul Morse, Louis Lalonde
Directeurs : Sue Morgan, Robert Cook

Dusan Duvnjak
Anthony Levita
Lyane Maisonneuve
Jennifer McLeod
Heather Miller
Bridget O'Grady
Nicolas Paré
Benoit St-Jean

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le numéro (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2005

Table des matières principale

	Message de la vérificatrice générale du Canada Points saillants
Chapitre 1	Ressources naturelles Canada — La gouvernance et la gestion stratégique
Chapitre 2	La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme : sûreté du transport aérien, sécurité maritime et protection civile
Chapitre 3	Bureau des passeports — Les services de passeport
Chapitre 4	Défense nationale — L'initiative C4ISR à l'appui du commandement et du contrôle
Chapitre 5	L'évaluation de certains rapports ministériels sur le rendement
Chapitre 6	Affaires indiennes et du Nord Canada — La mise en valeur des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest

2005

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

AVRIL

Chapitre 4
Défense nationale —
L'initiative C4ISR à l'appui du commandement et du contrôle

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport d'avril 2005 de la vérificatrice générale du Canada comporte six chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2005
N° de catalogue FA1-2005/1-4F
ISBN 0-662-79341-2

Chapitre

4

Défense nationale

L'initiative C4ISR à l'appui du commandement et du contrôle

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 5

Objet de la vérification 6

Observations et recommandations 7

La Défense nationale va dans la bonne direction 7

Abordabilité 8

Les contraintes de financement pourraient mettre en péril certains projets C4ISR 8

Stratégie de mise en œuvre du C4ISR 9

Des systèmes C4ISR ont été développés sans qu'on ait élaboré une doctrine ou un concept des opérations interarmées 9

L'interopérabilité n'a pas encore été définie pour le C4ISR 10

Certains éléments importants de la stratégie de mise en œuvre du C4ISR doivent être élaborés 10

Une gestion plus rigoureuse du C4ISR est requise 13

Les travaux commencent en vue de l'établissement d'une architecture d'entreprise pour le C4ISR 15

La méthode de développement en spirale est tout indiquée, mais elle doit être améliorée 16

Gestion des ressources humaines 19

Le développement de ressources humaines qualifiées pour le C4ISR accuse du retard sur les autres activités 19

Conclusion 21

À propos de la vérification 23

Défense nationale
L'initiative C4ISR à l'appui du commandement et du contrôle

Points saillants

4.1 La Défense nationale estime que d'ici 2015, elle aura consacré près de 10 milliards de dollars à des projets d'amélioration de la collecte, du traitement et de l'utilisation des informations militaires. Cet investissement est indispensable pour fournir aux commandants de meilleures informations à l'appui de la prise de décision, afin qu'ils soient en mesure d'exercer un commandement et un contrôle plus rapides et efficaces dans les opérations interarmées et interalliées, et que nous puissions progresser au même rythme que nos alliés. C'est un élément clé de la transformation des Forces canadiennes pour faire face aux défis du XXIe siècle. L'initiative C4ISR (commandement, contrôle, communications, informatique, renseignement, surveillance et reconnaissance) est une stratégie qui vise à faciliter cette transformation des technologies de l'information.

4.2 Le Ministère a pris un bon départ dans la gestion du C4ISR, et il a établi des lignes directrices et des méthodologies pour aider à l'atteinte de ses objectifs. Cependant, certains des éléments clés qui sont requis pour assurer le succès de la mise en œuvre de l'initiative C4ISR ne sont pas encore en place. La Défense nationale doit accorder la priorité à la production d'une doctrine C4ISR interarmées, d'un concept des opérations, d'une définition précise de l'interopérabilité, et d'une vision commune de ce que le C4ISR signifie afin de mieux en guider le développement. La Défense nationale a déjà investi environ 4 milliards de dollars sur les 10 milliards de dollars prévus pour les projets C4ISR, et sans ces éléments clés, le Ministère risque de développer des systèmes non compatibles ou redondants.

4.3 Le C4ISR est complexe et coûteux, et il représente un investissement considérable qui permettra au Ministère d'améliorer la collecte, le traitement et l'utilisation de l'information pour les opérations, en particulier les opérations interarmées et interalliées. Le Ministère reconnaît que chaque armée ne peut pas et ne doit pas se doter de ses propres systèmes C4ISR. La Marine, l'Armée de terre et la Force aérienne doivent travailler ensemble et avec nos alliés pour profiter des économies d'échelle, et pour développer des systèmes interopérables et pleinement intégrés. C'est le Sous-chef d'état-major de la Défense (SCEMD) qui est chargé des opérations interarmées, mais chacune des trois armées (Marine, Armée de terre et Force aérienne) s'occupe traditionnellement de produire ce dont elle a besoin pour ces opérations. Par conséquent, plutôt que d'être mené conjointement, le développement du C4ISR a eu tendance à être mené séparément par chaque armée. De plus, les comités existants des capacités interarmées requises devront être dotés de pouvoirs mieux définis et jouer un rôle plus important

dans l'approbation des projets pour que les activités soient bien coordonnées et répondent aux attentes des trois armées.

4.4 Pour que l'initiative C4ISR reste réalisable et financièrement abordable, la Défense nationale doit se doter de mécanismes pour faciliter le choix des projets et pour guider le développement des systèmes. Le Ministère utilise une méthodologie qui l'aide à définir et à préciser les besoins relatifs au système C4ISR au fils du temps, et il a commencé à élaborer une approche commune pour la conception des systèmes requis pour répondre à ces besoins. Cependant, les projets déjà en cours ou en développement n'ont pas été conçus selon une approche commune, et il faudra les examiner pour déterminer s'ils répondent toujours aux besoins du Ministère. Sans cette adhésion à une approche commune, le Ministère n'aura pas l'assurance que ses systèmes seront compatibles et intégrés tel que prévu. Une approche commune au niveau de la conception (c'est-à-dire une architecture d'entreprise) et un examen de tous les projets seront nécessaires pour que le Ministère puisse aller de l'avant d'une façon structurée, efficace et disciplinée.

Contexte et autres observations

4.5 Comme toutes les autres forces armées dans le monde, les Forces canadiennes ont pour objectif d'améliorer la collecte, l'analyse, la diffusion et le partage de l'information recueillie par le biais du C4ISR, afin de fournir aux commandants des renseignements fiables et pertinents pour la prise de décision. Les forces armées déploient des efforts soutenus dans le domaine du C4ISR, en raison des possibilités qu'offrent les technologies de l'information pour l'amélioration du commandement et du contrôle.

4.6 En décembre 2003, le ministère de la Défense nationale a publié le Guide de commandement et plan de campagne C4ISR, pour fournir aux Forces canadiennes des lignes directrices de haut niveau et une approche intégrée pour le développement et la transformation d'une capacité C4ISR qui pourra appuyer le commandement et le contrôle à l'échelle des Forces canadiennes pendant une bonne partie du XXIe siècle.

4.7 D'ici 2008, le Ministère veut avoir réalisé la première étape du C4ISR, et avoir achevé trois phases : développement du concept, consolidation des projets et des initiatives, et transformation initiale. Cela nécessitera la création d'une culture axée sur l'information et d'une organisation réseaucentrique.

4.8 Notre Rapport de 1994, chapitre 25, Technologie de l'information, recommandait que les systèmes de commandement et de contrôle puissent être capables d'opérer de concert dans le cadre d'opérations interarmées et interalliées, ce que le Ministère avait accepté comme une exigence impérative. L'Infrastructure de la technologie de l'information et le Système d'information, de commandement et de contrôle des Forces canadiennes s'efforçaient de répondre à cette exigence. Le Ministère avait reconnu que, jusqu'à tout récemment, il n'avait pas accordé une haute priorité à l'interopérabilité des systèmes dans le cadre des opérations interarmées. Néanmoins, notre chapitre de suivi de 1996 avait conclu qu'il faudrait encore

effectuer certaines mises au point au niveau de l'interopérabilité des systèmes d'information, de commandement et de contrôle avant de pouvoir les utiliser dans le cadre des opérations interarmées et interalliées.

49 Dans notre Rapport de 1998, chapitre 3, Équiper et moderniser les Forces canadiennes, nous avons signalé que depuis 1994, l'Armée de terre ne s'était pas tenue à la fine pointe de la technologie pour la modernisation de son équipement, ce qui la rendait vulnérable dans les opérations de faible et de moyenne envergure. Certains problèmes ont été corrigés depuis, mais d'autres non. Par exemple, la Défense nationale a travaillé au développement d'un système de communications pour l'Armée de terre qui devait être prêt en 2001, et qui devait avoir une interopérabilité parfaite avec les autres systèmes de commandement et de contrôle des Forces canadiennes. Cependant, en 2004, ce système n'était pas encore pleinement opérationnel.

Réaction du Ministère. Le Ministère a fait connaître les mesures qu'il a prises ou compte prendre pour donner suite aux recommandations. Chaque recommandation présentée dans le chapitre est suivie d'une réponse détaillée.

Introduction

C4ISR — Command and Control, Communications, Computing, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (commandement, contrôle, communications, informatique, renseignement, surveillance et reconnaissance) : comprend la doctrine, les concepts, la connectivité, les systèmes d'information, les capteurs et les outils qui sont nécessaires pour appuyer efficacement le commandement dans l'ensemble des opérations des Forces canadiennes grâce à la transmission rapide d'informations fiables et pertinentes.

4.10 L'une des priorités du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes est de transformer la façon dont ils mènent leurs opérations en tirant profit des progrès réalisés dans les technologies de l'information. L'objectif est d'appuyer cette transformation opérationnelle en développant des systèmes C4ISR capables de fournir rapidement de l'information fiable et pertinente. Cela réduira l'incertitude à un niveau qui permet aux commandants de prendre les meilleures décisions possibles dans le contexte opérationnel.

4.11 D'après la Défense nationale, la nature de la guerre est en train de changer. L'évolution rapide de la technologie modifie en profondeur la société mondiale et le mode de fonctionnement des forces armées. Beaucoup de gens estiment que l'utilisation des technologies de pointe constitue une révolution dans les affaires militaires. Les alliés du Canada font appel à ces technologies eux aussi, pour pouvoir compter sur des forces modernes et interopérables dans les années à venir.

4.12 La Défense nationale a notamment pour rôle de maintenir la souveraineté du Canada et de contribuer à la défense de l'Amérique du Nord. Pour s'acquitter de cette tâche, ce Ministère doit accroître son aptitude à participer à des opérations interalliées. De plus, il est souvent appelée à collaborer avec d'autres ministères et avec des organisations non gouvernementales. D'après la Défense nationale, nos alliés du NORAD et de l'OTAN veulent que la Défense nationale soit un partenaire compétent capable de contribuer efficacement aux opérations interalliées. Par conséquent, les Forces canadiennes doivent être interopérables avec leurs partenaires dans le domaine de la défense; cela signifie qu'elles doivent se tenir au courant des nouveaux concepts et des nouvelles doctrines militaires, et suivre le rythme des progrès technologiques.

4.13 La vision stratégique du développement des Forces canadiennes au XXI[e] siècle est énoncée dans le document intitulé *Façonner l'avenir de la défense canadienne : une stratégie pour l'an 2020* (la Stratégie 2020), qui dit notamment ceci :

> Cette stratégie consiste essentiellement à positionner la structure des Forces canadiennes (FC) pour doter le Canada de forces modernes aptes au combat et adaptées à leurs tâches, qui pourront être déployées dans le monde entier et intervenir rapidement en cas de crise, tant au pays qu'à l'étranger, dans le cadre d'opérations interarmées ou interalliées.

4.14 La réalisation des objectifs de la Stratégie 2020 dépendra notamment de la capacité de la Défense nationale à intégrer les nouvelles technologies de l'information aux concepts opérationnels et organisationnels appropriés.

4.15 En juillet 2002, la Défense nationale a examiné ses capacités et a fait état, dans le document *Perspectives sur les capacités 2002–2012*, de ses lacunes dans les cinq domaines de capacités. Elle a déterminé qu'il existe une très

Commandement et contrôle — L'autorité qu'un commandant désigné exerce sur les forces qui lui sont assignées en vue d'accomplir une mission. Les fonctions de commandement et de contrôle sont exécutées grâce aux diverses ressources (personnel, équipement, communications, installations et procédures) que le commandant utilise pour planifier, diriger, coordonner et contrôler ses forces militaires dans l'accomplissement de leur mission.

grave lacune dans le domaine du renseignement et de l'information pour le commandement et le contrôle, et qu'elle devra améliorer l'élaboration de la doctrine, des concepts opérationnels et de la formation interarmées. Le Ministère est conscient de la nécessité d'intégrer les diverses initiatives, car si cette intégration n'est pas menée à bien, le niveau d'interopérabilité au sein des Forces canadiennes, et entre elles et nos alliés, ne sera pas suffisant. *Perspectives sur les capacités 2002–2012* établit les priorités suivantes :

- création d'un véritable système de commandement interarmées pour l'ensemble des Forces canadiennes;
- plan global pour l'élaboration de politiques, de concepts et d'une doctrine interarmées;
- développement d'une structure interarmées de commandement stratégique-opérationnel;
- acquisition d'un ensemble cohérent et pleinement intégré de moyens de renseignement, de surveillance et de reconnaissance;
- établissement de centres de fusion du renseignement et de l'information.

4.16 Le Ministère a lancé l'initiative C4ISR pour profiter des technologies de l'information et pour corriger ses lacunes d'une façon stratégique, mais aussi pour répondre aux besoins opérationnels de la Marine, de l'Armée de terre et de la Force aérienne.

4.17 Dans son analyse de la capacité C4ISR, le Ministère a découvert plusieurs problèmes qu'il faudra corriger, notamment :

- la sous-utilisation des réseaux existants;
- l'absence d'objectifs communs ou de normes communes;
- le manque d'intégration entre les projets;
- l'absence d'un système de gestion;
- la nécessité d'un changement culturel et organisationnel;
- la nécessité d'accroître les effectifs et la formation;
- des contraintes de largeur de bande;
- des contraintes de financement.

Objet de la vérification

4.18 Nous avons évalué les progrès accomplis par le Ministère dans la mise en œuvre des principaux changements organisationnels et opérationnels susceptibles d'accélérer la réalisation des objectifs en matière de C4ISR. Nous avons mis l'accent en particulier sur les progrès du Ministère dans l'élaboration de lignes directrices sur le C4ISR au niveau stratégique, ce qui inclut l'établissement de définitions claires et acceptées de tous, d'une doctrine, de lignes hiérarchiques et de responsabilités, d'un cadre pour une architecture C4ISR applicable à l'ensemble du Ministère, et de mesures du rendement.

4.19 Nous avons également examiné les progrès accomplis par la Défense nationale dans l'intégration des travaux déjà entrepris pour corriger les lacunes grâce à des solutions C4ISR. Enfin, nous avons examiné les coûts

prévus de la mise en œuvre des solutions C4ISR, afin de déterminer si les exigences du Ministère sont abordables et réalisables. Le lecteur trouvera d'autres renseignements dans la section du présent chapitre intitulée **À propos de la vérification.**

Observations et recommandations

La Défense nationale va dans la bonne direction

4.20 Nous avons constaté que le Ministère a fait des progrès dans la correction de ses lacunes dans le domaine du C4ISR. Sous l'autorité du Vice-chef d'état-major de la Défense et du Sous-chef d'état-major de la Défense (SCEMD), la Défense nationale a créé le Comité des capacités interarmées requises et le Comité de surveillance C4ISR pour fournir une perspective stratégique et exercer un leadership dans le domaine du C4ISR. Grâce à ces comités, la haute direction dispose d'un forum où elle peut discuter des initiatives C4ISR interarmées.

4.21 Le Ministère a également mis sur pied une Équipe d'évaluation des capacités interarmées qui est chargée d'examiner les besoins opérationnels et d'évaluer si des initiatives ou des projets particuliers sont conformes aux objectifs communs. Cette Équipe d'évaluation peut ensuite informer le Comité des capacités interarmées requises et le Comité de surveillance C4ISR des possibilités qui existent dans le domaine du C4ISR.

4.22 Le Ministère a produit son Guide de commandement et plan de campagne C4ISR pour énoncer sa vision et fournir des lignes directrices sur la réalisation des objectifs en matière de C4ISR. Dans le plan de campagne, le Ministère signale que les trois armées ne doivent pas développer séparément leurs propres systèmes d'information pour le commandement et le contrôle. En effet, les trois armées risqueraient ainsi de prendre des chemins divergents, de développer des systèmes redondants, et de ne pas profiter des économies d'échelle. Cela augmenterait le risque que les systèmes ne puissent pas être interconnectés au besoin, ce qui est contraire aux objectifs du Ministère en matière de C4ISR.

4.23 Pour prévenir cette situation, le Ministère a adopté un modèle d'entreprise qui intègre tous les investissements et toutes les activités de gestion de l'information dans le cadre d'une stratégie globale pour la Défense. Grâce à ce modèle, les trois armées et les groupes n'ont plus à mener leurs propres travaux de gestion de l'information. Les trois armées et les groupes établissent leurs besoins, mais c'est le Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information) (SMA [GI]) qui est chargé de la conception des systèmes. En adoptant cette approche, la Défense nationale veut faire en sorte que des protocoles communs soient appliqués au développement des systèmes. Le Ministère croit que cela permettra d'établir un cadre structuré et une discipline pour la réalisation des initiatives C4ISR, et que d'ici 2008, des systèmes intégrés seront en place dans tous les secteurs fonctionnels.

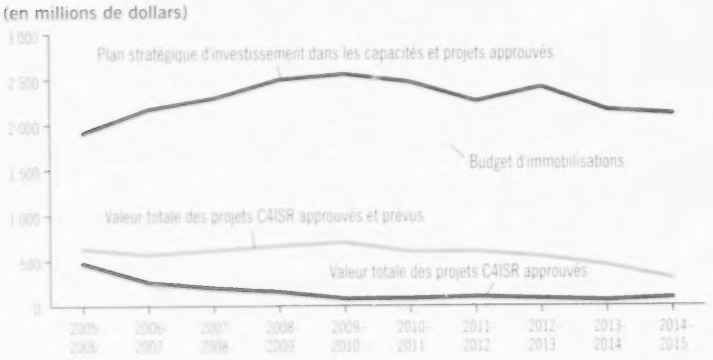
Abordabilité

Les contraintes de financement pourraient mettre en péril certains projets C4ISR

4.24 Nous avons examiné les dépenses prévues pour 91 projets que la Défense nationale considère comme points de départ pour la planification et la mise en œuvre de la transformation du C4ISR. Nous estimons que les dépenses de C4ISR pourraient s'élever au total à 9,7 milliards de dollars, dont environ 4 milliards ont déjà été dépensés. Le Ministère prévoit que les 5,7 milliards qui restent seront dépensés au cours des 10 prochaines années. Dans quelques années, les dépenses de C4ISR atteindront un niveau correspondant à 40 p. 100 du budget d'immobilisations.

4.25 La pièce 4.1 montre les dépenses prévues pour les projets C4ISR, et la pression que cela exerce sur le budget d'immobilisations. Bien que le Ministère ait dû faire des choix difficiles dans la répartition du budget d'immobilisations, les dépenses prévues pour achever les projets en cours et entreprendre la réalisation des projets figurant dans le Plan stratégique d'investissement dans les capacités dépassent les sommes disponibles dans le budget d'immobilisations. Ces contraintes de financement pourraient entraîner la réduction, le report ou l'annulation de certains projets C4ISR.

Pièce 4.1 Dépenses prévues pour le C4ISR — Défense nationale



Source: Ministère de la Défense nationale

4.26 Les objectifs en matière de C4ISR et le calendrier de mise en œuvre seraient compromis si les projets appropriés ne pouvaient pas être financés ou s'ils étaient reportés. Le Ministère a recommandé un examen de ses projets C4ISR pour vérifier s'ils sont toujours requis du point de vue opérationnel, mais nous avons constaté que cet examen n'a toujours pas été entrepris. Le Ministère devra procéder à cet examen pour s'assurer que les projets prévus ou en cours respectent les lignes directrices sur le C4ISR, pour éviter les chevauchements inutiles et obtenir les meilleurs résultats.

4.27 Dans son Plan stratégique d'investissement dans les capacités 2004, la Défense nationale indique quels sont les projets C4ISR qu'elle a l'intention de

réaliser en priorité. Il y a trois types de projets C4ISR qui, d'après le Ministère, auront besoin d'un financement évalué à 5,7 milliards de dollars.

- **Projets essentiels**. Ces projets sont jugés indispensables pour la mise en œuvre du C4ISR. Par exemple, le Projet de système de commandement des Forces canadiennes — Phase II (102 millions de dollars) est essentiel pour permettre une meilleure intégration de l'information. Au total, le Ministère prévoit dépenser environ 882 millions de dollars pour 13 projets essentiels au cours des 10 prochaines années. Tous les projets essentiels ont déjà été approuvés ou seront financés en priorité.
- **Projets connexes**. Ces projets font partie de l'initiative C4ISR pour corriger les lacunes et continuer la transformation du C4ISR. Par exemple, le Projet de soutien spatial conjoint et le Projet d'amélioration de la distribution des données tactiques sont des projets connexes. Le Ministère prévoit dépenser environ 1,7 milliard de dollars pour des projets connexes au cours des 10 prochaines années. Nous avons constaté que sur les 19 projets connexes, 10 ont déjà été approuvés et sont en cours ou terminés. Les autres projets connexes, s'ils sont approuvés, auront besoin d'un financement évalué à 1,25 milliard de dollars étalé sur les 10 prochaines années.
- **Autres projets faisant partie du C4ISR**. Il y a 59 autres projets C4ISR prévus par le Ministère ou déjà en marche. Le Ministère prévoit dépenser environ 3,1 milliards de dollars pour ces projets au cours des 10 prochaines années.

Stratégie de mise en œuvre du C4ISR

Des systèmes C4ISR ont été développés sans qu'on ait élaboré une doctrine ou un concept des opérations interarmées

Doctrine — Ensemble de principes fondamentaux qui guident les interventions militaires à l'appui des objectifs recherchés.

Concept d'opération — Expression claire et concise de la manœuvre choisie par le commandant pour exécuter la mission reçue.

4.28 Pour être utiles sur le plan opérationnel, les programmes de la Défense doivent être fondés sur une doctrine et des concepts d'opération appropriés. Un concept d'opération guide la planification, qui traduit les objectifs stratégiques en opérations militaires en indiquant clairement les actions qui sont requises pour accomplir la mission. La doctrine est essentielle, car elle établit les principes fondamentaux qui régissent la planification des opérations militaires, la recherche de compromis et le déroulement des actions. Le concept d'opération du Système de commandement des Forces canadiennes stipule que tous les programmes d'équipement, y compris les projets C4ISR, doivent être fondés sur une doctrine pertinente.

4.29 Le Guide de commandement et plan de campagne C4ISR dit que la doctrine, les concepts et les systèmes doivent évoluer selon un modèle unique et convergent qui garantit l'interopérabilité entre les trois armées. Sans ces éléments, les Forces canadiennes ne disposeraient pas d'un plan pour poursuivre le développement du C4ISR d'une façon qui répond aux exigences opérationnelles des trois armées.

4.30 Nous avons constaté que les 91 projets C4ISR vont de l'avant sans que ce plan ait été mis en place. Par conséquent, il est difficile de lier les projets à un objectif global interarmées en matière de C4ISR, ou d'obtenir l'assurance

que les travaux C4ISR prévus ou déjà en cours se dérouleront selon un schéma commun.

4.31 Chacune des trois composantes des forces armées (Marine, Armée de terre et Force aérienne) a la responsabilité d'élaborer et d'entretenir sa propre doctrine et son propre concept d'opération. Le SCEMD est chargé de la doctrine et du concept d'opération pour les opérations interarmées et interalliées. Le Ministère a déclaré qu'il n'a pas encore comblé le fossé entre la doctrine au niveau des armées et la doctrine interarmées.

4.32 En août 2002, le Ministère a signalé qu'aucun effort n'était déployé pour le développement d'une doctrine interarmées en matière de C4ISR. Au moment de la présente vérification, le Ministère n'avait toujours pas de plans pour l'élaboration d'une doctrine C4ISR, même si le Plan de la Défense avait recommandé qu'une doctrine et des procédures d'interopérabilité interarmées soient élaborées et mises en œuvre avant juillet 2004.

4.33 Pour développer des systèmes conformes à sa vision C4ISR, le Ministère a besoin d'une doctrine et d'un concept des opérations, afin d'éviter d'aller dans la mauvaise direction — c'est-à-dire le développement de systèmes redondants ou incompatibles. Avec des dépenses prévues de près de 6 milliards de dollars sur les dix prochaines années pour le C4ISR, ces éléments clés devraient être mis en place dans les plus brefs délais.

4.34 Les liaisons de données tactiques et la largeur de bande sont deux exemples de projets C4ISR dont le développement doit se fonder sur une doctrine C4ISR (voir Liaisons de données tactiques et largeur de bande à la page 11).

L'interopérabilité n'a pas encore été définie pour le C4ISR

Interopérabilité — Les Forces canadiennes n'ont pas de définition de l'interopérabilité. L'OTAN définit l'interopérabilité comme « l'aptitude des forces de l'Alliance et, lorsqu'il y a lieu, de forces des pays partenaires et autres à s'entraîner, à s'exercer et à opérer efficacement ensemble en vue d'exécuter les missions et les tâches qui leur sont confiées ».

4.35 La Défense nationale est également préoccupée par son niveau actuel d'interopérabilité avec ses alliés en ce qui concerne la doctrine. Une évaluation effectuée en 2002 a conclu que les problèmes d'interopérabilité pourraient avoir un impact important ou notable sur les opérations.

4.36 La Défense nationale n'a pas de définition approuvée de l'interopérabilité pour les opérations interarmées et interalliées. Dans ses documents, elle n'a pas adopté la définition proposée par l'OTAN pour les opérations interarmées et interalliés. D'après les documents du Ministère, la définition de l'OTAN est centrée sur les opérations de l'OTAN et ne répond pas aux besoins des Forces canadiennes. Cependant, aucune autre définition n'a été formulée. Le Ministère a l'intention d'établir un groupe de travail sur l'interopérabilité qui produira le plan d'interopérabilité dont il a besoin.

Certains éléments importants de la stratégie de mise en œuvre du C4ISR doivent être élaborés

4.37 **Tâche.** Le Plan de la Défense dit clairement que la Défense nationale améliorera sa capacité C4ISR. De plus, le Plan donne des directives précises au Sous-chef d'état-major de la Défense (SCEMD), au Chef d'état-major de la Force maritime, au Chef d'état-major de l'Armée de terre, au Chef d'état-major de la Force aérienne, au Sous-ministre adjoint (Gestion de

Liaisons de données tactiques et largeur de bande

L'initiative C4ISR vise à réduire l'incertitude à un niveau qui permet aux commandants de prendre les meilleures décisions possibles dans le contexte opérationnel. La vision globale consiste à développer une capacité C4ISR qui appuie la fonction de commandement et de contrôle en permettant aux commandants d'avoir une vue d'ensemble de la situation en temps réel ou quasi réel. L'investissement dans le C4ISR nous permettra d'avoir des forces organisées en réseau et adaptées à des tâches précises, afin de mener des opérations intégrées dans tous les secteurs d'activité militaires.

Liaisons de données tactiques. Les liaisons de données tactiques (LDT) sont une technologie qui permet aux commandants d'avoir accès à des voies de communication normalisées pendant les opérations. Les LDT relient les commandants à des réseaux qui leur fournissent un flux d'information continu, ce qui leur permet d'utiliser au mieux les capteurs et les armes dont ils disposent.

Les LDT servent surtout pour les transmissions sans fil par radio ou par satellite, mais les connexions à des lignes terrestres protégées sont essentielles elles aussi pour appuyer les opérations. Les capacités LDT sont considérées comme « indispensables » pour les opérations des coalitions. Par ailleurs, le Chef d'état-major de la Défense a souligné la nécessité d'un développement interarmées des LDT et de la désignation d'un responsable au sein du Ministère. Cependant, les capacités LDT risquent fort d'être mises en œuvre sans que l'on ait adopté une stratégie interarmées globale pour les Forces canadiennes. Aucune source ne fournit une vue d'ensemble des systèmes de communication sans fil qui sont utilisés ou que l'on prévoit utiliser dans les Forces canadiennes. Un concept des opérations pour les systèmes LDT a été rédigé en février 2003, mais il n'a pas encore été approuvé.

En 2004, il existait trois projets de développement d'une capacité LDT dans la Marine et la Force aérienne. Leur coût est estimé à 175 millions de dollars, dont 25 millions ont déjà été dépensés par le Ministère.

Largeur de bande. Le terme « largeur de bande » désigne la capacité du « canal » dans lequel les informations circulent entre deux terminaux. La largeur de bande détermine la vitesse à laquelle les données peuvent être transmises : plus la bande est large, plus la quantité d'information qui peut être transmise aux commandants dans une unité de temps donnée est importante. Une largeur de bande suffisante et protégée doit être fournie pour permettre l'exécution des fonctions C4ISR.

Dans les Forces canadiennes, le taux d'utilisation de la largeur de bande a été multiplié par huit au cours des huit dernières années, et cette hausse devrait se poursuivre dans les années qui viennent, en raison des besoins créés par les nouveaux capteurs, les nouveaux systèmes d'information, et la fusion des systèmes de renseignement, de surveillance et de reconnaissance (RSR). S'il n'y a pas de changement, d'ici 2010, la Défense nationale ne sera plus en mesure de fournir la largeur de bande requise. Le Ministère a approuvé une stratégie qui prévoit le développement des capacités requises pour fournir une bande passante de largeur suffisante pour les opérations. Cette stratégie met l'accent sur l'augmentation des investissements communs dans la technologie des satellites.

Cependant, à l'heure actuelle, il n'y a pas de concept des opérations commun pour la gestion de la largeur de bande et des voies de transmission par satellite au Ministère. Les capacités existantes de gestion des voies de transmission ont été développées séparément pour chaque système. Il n'existe aucune architecture ou interface normalisée pour augmenter la capacité de la largeur de bande et améliorer la transmission des données par satellite pour le commandement et le contrôle. Sans cette architecture, nous risquons d'assister à une prolifération des systèmes de communication indépendants plutôt que des systèmes en réseau.

En 2003, le Ministère a affecté 18,7 millions de dollars à la location de satellites commerciaux pour appuyer les opérations. Actuellement, au Ministère, il y a cinq projets qui prévoient le développement de capacités de transmission par satellite et l'amélioration des communications interarmées par satellite, et leur coût est estimé à 693 millions de dollars.

l'information) (SMA[GI]) et au Sous-ministre adjoint (Science et technologie) sur la façon de procéder. Les trois armées et les groupes devront « auto-synchroniser » leurs activités et leurs efforts, à partir des indications du Guide de commandement et plan de campagne C4ISR et du Modèle d'intégration d'objectifs 2008.

Auto-synchronisation — Harmonisation des activités des groupes et des trois armées, pour qu'elles concordent avec le plan de campagne et pour qu'elles le complètent, sans contrôle externe.

4.38 Cette auto-synchronisation sera effectuée dans le cadre du processus de planification des activités, dans lequel les trois armées et les groupes établissent leurs besoins opérationnels ainsi que les besoins liés au C4ISR. Les trois armées et les groupes doivent déterminer comment ils vont « auto-synchroniser » leurs activités. Cependant, le Guide de commandement et plan de campagne C4ISR explique que l'auto-synchronisation se réalisera à mesure qu'une synergie sera créée entre la doctrine, les concepts et les capacités C4ISR. Par conséquent, pour que l'auto-synchronisation fonctionne, il faudra que le Ministère ait mis en place la doctrine et le concept des opérations requis.

4.39 **Directives.** Le Guide de commandement et plan de campagne C4ISR a été approuvé par le Comité de surveillance C4ISR, et il a été signé par le SCEMD, à titre de président du Comité de surveillance C4ISR. En février 2003, une présentation a été faite au Comité de gestion de la Défense sur les progrès accomplis jusqu'ici, et en décembre 2003, le Comité des capacités interarmées requises a approuvé le plan de campagne. Cependant, nous n'avons trouvé aucune directive du Sous-ministre ou du Chef d'état-major de la Défense sur la mise en œuvre du Guide de commandement et plan de campagne C4ISR. Nous n'avons pas trouvé non plus de directives émises par les groupes ou par les trois armées à l'intention des niveaux subalternes.

4.40 Le Ministère pourrait émettre une ordonnance administrative et une directive pour annoncer sa politique sur la mise en œuvre de l'initiative C4ISR, mais cela n'a pas encore été fait. Cette ordonnance administrative pourrait contenir des définitions ainsi que des précisions sur l'orientation stratégique, les rôles, les responsabilités et les lignes d'autorité.

4.41 **Définition.** Nous avons constaté que le C4ISR ne signifie pas la même chose pour tout le monde. Le Ministère signale lui aussi ce phénomène dans ses documents. Le Guide de commandement et plan de campagne C4ISR devra être mis à jour de façon à inclure des objectifs atteignables, des critères de mesure du succès, et des précisions sur la mission, les ressources, les contraintes et l'orientation stratégique à l'intention des commandants, selon le Processus de planification opérationnelle des Forces canadiennes. Si cette étape est franchie, l'initiative C4IRS deviendra plus claire.

4.42 **Plans des groupes et des trois armées.** En mars 2004, conformément au modèle d'entreprise du Ministère, le SMA(GI) a demandé aux groupes et aux trois armées de produire un plan de gestion de l'information/technologie de l'information pour juin 2004, afin d'instaurer une interface avec le Groupe de gestion de l'information. Cependant, au moment de la présente vérification, le SMA(GI) n'avait pas reçu toutes les informations attendues.

4.43 **Plans d'accompagnement.** Nous avons constaté que sur les dix plans d'accompagnement prévus par le Guide de commandement et plan de campagne C4ISR, seulement quatre étaient en cours d'élaboration. La préparation de ces dix plans était censée commencer au plus tard en avril 2004. Les documents du Ministère indiquent que quatre plans ont été élaborés, mais le Ministère n'a pu nous donner copie d'aucun de ces plans.

4.44 **Évaluation des risques liés à la mise en œuvre du C4ISR.** La Défense nationale dispose d'un Cadre intégré de gestion des risques stratégiques pour évaluer les risques et déterminer la façon de les gérer. Ce cadre est conçu pour proposer des méthodes et des mesures de gestion des risques qui appuient les objectifs de la Défense. Le concept de fonction intégrée de gestion des risques du Conseil du Trésor suppose que les ministères se doteront d'une infrastructure de gestion des risques pour fournir des directives claires et appuyer la haute direction. La Défense nationale a choisi de s'éloigner de l'approche du Conseil du Trésor et d'utiliser sa structure de comités et les processus de planification existants.

4.45 Le Ministère n'a pas encore effectué une évaluation des risques de son initiative stratégique C4ISR. Le Guide de commandement et plan de campagne C4ISR définit cinq « points décisifs pour l'atténuation des risques », c'est-à-dire cinq secteurs susceptibles de présenter des risques. Cependant, le Ministère devra évaluer en détail la nature et l'impact potentiel des risques dans chacun de ces secteurs, et élaborer une stratégie de gestion des risques.

4.46 **Recommandation.** La Défense nationale devrait accorder la priorité à l'élaboration d'une doctrine et d'un concept des opérations interarmées pour le C4ISR, et à la formulation d'une définition de l'interopérabilité, d'ici la fin de 2006.

Réponse du Ministère. D'accord. Il est reconnu que la doctrine, les concepts d'opération et les définitions claires constituent des éléments clés de la mise en œuvre du C4ISR et que leur élaboration demeure une haute priorité. Même si le processus de rédaction et d'approbation de doctrines et de concepts des opérations est très complexe, le Ministère fera tout son possible pour concevoir ces éléments d'ici la fin de 2006.

Une gestion plus rigoureuse du C4ISR est requise

4.47 Le Comité de surveillance C4ISR et le Comité des capacités interarmées requises ont été créés en 1999 et 2000 respectivement, pour permettre une meilleure coordination des besoins. Le Comité des capacités interarmées requises est chargé de faire mieux connaître le concept d'employabilité et le concept des opérations, de dégager un consensus sur l'énoncé des besoins opérationnels, et de résoudre les problèmes liés à l'envergure des projets au niveau ministériel. Le Comité de surveillance C4ISR élabore une perspective stratégique et exerce un leadership pour tout ce qui concerne le C4ISR.

4.48 Les documents du Ministère indiquent que cette structure de comités est problématique, à cause de l'absence de lignes d'autorité clairement

établies. Bien que le Comité de surveillance du C4ISR assume un rôle de surveillance et de coordination pour l'administration des tâches courantes relatives au C4ISR, il n'existe pas d'autorité unique chargée des éléments importants comme la mise en œuvre du Guide de commandement et plan de campagne C4ISR ou l'examen des projets.

4.49 Nous avons constaté que souvent des intervenants du Ministère ont contourné cette structure de comités avant l'approbation des projets C4ISR. Par conséquent, nous n'avons pas pu déterminer comment ces comités ont pu remplir leur fonction d'examen et de coordination pour le C4ISR. Depuis 1999, seulement 6 des 13 projets essentiels et 2 des 19 projets connexes ont été soumis au Comité de surveillance C4ISR ou au Comité des capacités interarmées requises pour discussion, avant d'être transmis au Conseil de gestion du programme pour que leur financement soit approuvé.

4.50 Nous avons également constaté que pour environ 72 p. 100 des projets essentiels et des projets connexes du C4ISR, il manquait certains documents clés nécessaires à l'examen et à l'approbation du projet. Il manquait l'énoncé d'insuffisance en capacités ou l'énoncé des besoins opérationnels, ou les deux. Jusqu'ici, la Défense nationale a dépensé environ 2,9 milliards de dollars sur les 3,7 milliards prévus à des projets essentiels et connexes qui n'ont pas d'énoncé d'insuffisance en capacités ou d'énoncé des besoins opérationnels.

4.51 L'Équipe d'évaluation des capacités interarmées a signalé qu'il est très difficile d'établir une liste des projets C4ISR par ordre de priorité, car pour y arriver, il faut comparer un grand nombre d'éléments dissemblables. L'Équipe d'évaluation a également observé que la grande diversité de ces projets, qui fait qu'il est difficile de trouver un organe de décision ayant une connaissance approfondie de tous les projets, rend l'opération encore plus complexe.

4.52 Des représentants du Ministère nous ont signalé que le Comité des capacités interarmées requises et le Comité de surveillance C4ISR n'ont pas suffisamment de ressources pour participer davantage au processus de sélection des projets, car il leur faudrait beaucoup plus de personnel. De plus, le Comité de surveillance C4ISR devrait se réunir plus fréquemment.

4.53 **Recommandation.** La haute direction devrait s'assurer qu'à l'avenir, dans le cadre du processus d'approbation des projets, tous les projets C4ISR sont examinés et approuvés par le Comité des capacités interarmées requises et le Comité de surveillance C4ISR, afin de donner l'assurance qu'au bout du compte tous les projets seront compatibles avec les objectifs en matière de C4ISR.

Réponse du Ministère. D'accord. Les futurs projets C4ISR seront examinés par le Comité des capacités interarmées requises et le Comité de surveillance du C4ISR.

Les travaux commencent en vue de l'établissement d'une architecture d'entreprise pour le C4ISR

Architecture d'entreprise — Un ensemble d'informations stratégiques qui définit la mission, les renseignements et les technologies nécessaires à l'exécution de la mission, et les processus de transition nécessaires à la mise en œuvre des nouvelles technologies en réponse aux besoins changeants de la mission.

4.54 En 2002, un examen interne de la gestion de l'information a révélé que la Défense nationale n'avait pas d'architecture globale pour la gestion de l'information, et a décelé plusieurs cas de chevauchement. Par suite de ces constatations, le Ministère a adopté un modèle d'entreprise pour la gestion de l'information, et il a pris l'engagement de créer une architecture d'entreprise. Le SMA (GI) a commencé à travailler à l'établissement d'une architecture d'entreprise, ce qui inclut l'élaboration d'un plan pour montrer comment l'information sera obtenue, recueillie et intégrée aux divers secteurs fonctionnels du Ministère.

4.55 Le Ministère a déterminé quelles sont les activités qu'il doit entreprendre pour commencer à développer son architecture d'entreprise. En octobre 2004, il a publié un Plan d'architecture d'entreprise intégrée pour la Défense (Ébauche), pour faire connaître les principes de base de l'architecture d'entreprise du Ministère, et pour indiquer quelles activités seront terminées en 2006.

Portefeuilles — Le portefeuille **militaire** comprend trois grandes familles de systèmes : les systèmes de soutien de la prise de décision, les capteurs et les systèmes de commande de l'armement.

Le portefeuille **ministériel** se compose d'une grande famille de systèmes : les systèmes de gestion des ressources.

Enfin, le portefeuille **commun** comprend deux grandes familles de systèmes : les systèmes de gestion de l'information et les systèmes de sécurité.

4.56 Le Ministère reconnaît qu'en ce qui concerne l'architecture d'entreprise, son principal défi consiste à déterminer quels éléments de ses trois portefeuilles de gestion de l'information — militaire, ministériel et commun — devront être interconnectés ou intégrés pour éviter les chevauchements et accroître la flexibilité. De plus, le Ministère se doit d'affecter les ressources appropriées aux priorités réelles.

4.57 Un autre défi auquel doit faire face le Ministère est de faire en sorte que les projets C4ISR prévus ou déjà en cours soient harmonisés avec l'architecture d'entreprise envisagée. Le Ministère devra prendre les mesures appropriées pour que les systèmes convergent de façon à répondre aux attentes de la haute direction. Le Ministère reconnaît qu'il faudrait procéder à un examen des projets/initiatives élaborés centralement ou par chacune des trois armées, car de nombreux projets ont commencé avant la publication par la Défense nationale du Guide de commandement et plan de campagne C4ISR. Le Ministère devra donc s'assurer que les projets prévus ou déjà en cours sont conformes à l'orientation qui est prise actuellement.

4.58 Sans une architecture d'entreprise, le Ministère risque d'acheter et de construire des systèmes qui font double emploi, ou des systèmes incompatibles et trop coûteux à entretenir et à intégrer. Cette architecture est essentielle, car elle servira à informer, à guider et à restreindre les décisions du Ministère, surtout celles qui se rapportent aux investissements dans les technologies de l'information.

4.59 **Recommandation.** La Défense nationale devrait s'occuper en priorité de terminer son architecture d'entreprise.

Réponse du Ministère. D'accord. Vu les conclusions de l'Examen stratégique de la gestion de l'information et les efforts continus pour concevoir un plan stratégique de gestion de l'information, l'établissement d'une architecture d'entreprise est manifestement une grande priorité. L'architecture

d'entreprise et le plan de campagne C4ISR devraient être élaborés en symbiose afin de produire une architecture d'entreprise qui répondra efficacement aux besoins opérationnels et, par le fait même, à ceux du C4ISR.

La méthode de développement en spirale est tout indiquée, mais elle doit être améliorée

Méthode de développement en spirale — Méthode de développement des projets dont chaque étape ne dépend pas entièrement de la réussite de l'étape précédente. Avec la méthode de développement en spirale, plusieurs étapes peuvent se dérouler simultanément.

4.60 D'ici 2008, la Défense nationale a l'intention de mettre en œuvre le C4ISR en onze étapes de six mois chacune. Ces étapes sont désignées sous le nom de « spirales », et elles doivent aboutir à la mise en place du Modèle d'intégration d'objectifs 2008. Chaque spirale vise certains objectifs et (ou) capacités. À la fin de chaque spirale, les objectifs atteints ou les capacités acquises servent de base pour la spirale suivante. Les objectifs non atteints peuvent être reportés sur une spirale ultérieure ou simplement annulés. La souplesse de cette méthode de développement en spirale est ce qui la distingue de la méthode traditionnelle « en cascade ».

4.61 La méthode de développement en spirale semble appropriée pour le C4ISR, car les besoins globaux sont définis de façon approximative, et le produit final n'est pas encore connu. Cette méthode permet de modifier et de préciser les besoins pendant le déroulement du processus. Au moment de la présente vérification, le Ministère avait terminé les deux premières spirales, et il commençait à travailler sur la troisième.

4.62 L'un des objectifs du C4ISR est de répondre aux besoins opérationnels des groupes et des trois armées. Au départ, le Ministère a choisi d'élaborer les plans du C4ISR de façon centralisée, tout en se promettant d'accroître la participation des utilisateurs après la publication du Guide de commandement et plan de campagne C4ISR. Cependant, le Ministère n'a pu nous fournir aucune preuve de la participation des utilisateurs à la définition des besoins en matière de C4ISR au niveau opérationnel. Nous avons été informés qu'actuellement, il n'existe aucun processus qui permet de solliciter l'avis des utilisateurs. Cependant, le Ministère a organisé récemment un atelier à l'intention des utilisateurs. Avec la méthode de développement en spirale, il est essentiel de connaître et d'évaluer les besoins des utilisateurs, car autrement, on risque d'atteindre des objectifs et de développer des capacités qui ne répondent pas aux besoins des utilisateurs.

4.63 Les objectifs des spirales ont été élaborés en l'absence d'une architecture d'entreprise. Nous croyons que les futures spirales devraient être harmonisées avec l'architecture d'entreprise à mesure qu'elle sera développée, afin de donner à la haute direction l'assurance que l'initiative C4ISR va dans la bonne direction. Le Ministère a reconnu la nécessité d'harmoniser le C4ISR avec l'architecture d'entreprise, et il nous a informés qu'il est en train d'examiner les moyens qui lui permettront de s'acquitter de cette tâche.

4.64 Nous avons également remarqué que les objectifs des spirales, tels qu'énoncés par le Ministère, sont très vagues et sujets à interprétation. Il sera donc facile pour le Ministère de conclure qu'ils ont été atteints. Dans la pièce 4.2, nous examinons certains des objectifs de la deuxième spirale et comment le Ministère pourrait les améliorer pour les rendre plus précis, mesurables, atteignables, pertinents et limités dans le temps.

Pièce 4.2 Examen des objectifs de la deuxième spirale

Objectif de la 2e spirale	Description détaillée de l'objectif de la 2e spirale	Éléments dont l'addition est recommandée pour rendre l'objectif plus pertinent
7(h) - 2.21	ICSO LOG (Image commune de la situation opérationnelle - Logistique) : Mettre en marche une analyse de la recherche d'information pour le développement d'une ICSO pour l'ensemble du Ministère. L'EECI (Équipe d'évaluation des capacités interarmées) sera l'organisme responsable.	• Définir «mettre en marche». • Indiquer quels seront les résultats précis (avantages qualitatifs et quantitatifs escomptés) de cette analyse. • Définir et décrire la méthodologie qui sera utilisée pour l'analyse ou l'exercice. • Décrire l'utilité de l'analyse / exercice pour le C4ISR. • Indiquer le nom de la personne qui sera chargée de mener à bien l'analyse ou l'exercice. • Définir le résultat final (exemples : «ébauche», «ébauche élaborée », «ébauche finale approuvée»). • Indiquer le nom de la personne qui sera chargée d'examiner l'analyse / l'exercice après son achèvement. • Préciser les ressources requises. • Préciser quels sont les groupes d'intervenants qui devront être consultés, le cas échéant.
8(a) - 2.22	PC C4ISR - R&D (Plan de campagne C4ISR - Recherche et développement) : Déterminer quels sont les liens entre les projets actuels de R&D et de RO (Recherche opérationnelle) et le PC de C4ISR, et quelles sont les lacunes, le cas échéant, du programme actuel de R&D / RO en matière de C4ISR, et des tâches qui en résultent.	• Indiquer quels seront les résultats précis (avantages qualitatifs et quantitatifs escomptés) de cette analyse. • Décrire l'utilité de l'exercice pour le C4ISR. • Définir et décrire la méthodologie qui sera utilisée pour l'analyse des lacunes. • Indiquer le nom de la personne qui sera chargée d'examiner l'analyse des lacunes. • Préciser si une approbation est requise pour que l'analyse soit effectuée. • Préciser les ressources requises. • Préciser quels sont les groupes d'intervenants qui devront être consultés, le cas échéant. • Préciser si le délai de six mois est suffisant ou si une partie de l'analyse devra être reportée sur la spirale suivante. Dans ce dernier cas, indiquer les éléments qui devront être reportés.

Pièce 4.2 Examen des objectifs de la deuxième spirale (suite)

Objectif de la 2e spirale	Description détaillée de l'objectif de la 2e spirale	Éléments dont l'addition est recommandée pour rendre l'objectif plus pertinent
9(a) – 2.26	Stratégie de participation de l'industrie : Le DCFI (Directeur - Capacités de la force interarmées), le DBEA (Directeur - Bureau d'expansion des affaires) et RDDC (Recherche et développement pour la défense Canada) dirigeront les efforts d'élaboration d'une stratégie de participation de l'industrie pour le développement du C4ISR.	• Définir «stratégie de participation» et «procédures générales». • Indiquer quels seront les résultats précis (avantages qualitatifs et quantitatifs escomptés) de ces analyses / exercices. • Expliquer l'utilité de l'exercice pour le C4ISR. • Définir et décrire la méthodologie qui sera utilisée pour l'élaboration de la stratégie et des procédures générales. • Indiquer le nom de la personne qui sera chargée de l'examen de la stratégie et des procédures générales. • Préciser si une approbation est requise pour que l'exercice soit mené à bien. • Préciser les ressources requises. • Préciser quels sont les groupes d'intervenants qui devront être consultés, le cas échéant. • Préciser si le délai de six mois est suffisant ou si une partie de l'exercice devra être reportée sur la spirale suivante. Dans ce dernier cas, indiquer les éléments qui devront être reportés.
9(c) – 2.28	« Politique sur le C4ISR dans les centres des opérations / de renseignement nationaux : Le DCFI, en collaboration avec le CCDN (Centre de commandement de la Défense nationale), le GOI (Groupe des opérations interarmées) et le CCFIRI (Centre des capacités de fusion de l'information et du renseignement interarmées), dirigera les efforts d'établissement d'une politique et de procédures générales qui seront utilisées par tous les centres des opérations / de renseignement des FC. »	
10 – 2.30 à 2.35	Plans d'accompagnement du C4ISR : La 1re spirale prévoyait l'établissement d'une série de plans pour soutenir le PC C4ISR. Certains de ces plans ne sont pas parvenus à maturité pendant la 1re spirale.	• Définir «établissement». • Obtenir l'assurance qu'aucun autre plan d'accompagnement n'est requis ou souhaitable pour les besoins du C4ISR, et indiquer comment cette assurance a été obtenue. • Indiquer quels seront les résultats précis (avantages qualitatifs et quantitatifs escomptés) de l'établissement des plans d'accompagnement. • Définir et décrire la méthodologie qui sera utilisée pour établir les plans d'accompagnement. • Indiquer le nom de la personne qui sera chargée de l'examen des plans d'accompagnement. • Préciser si une approbation est requise pour que l'analyse soit effectuée. • Préciser les ressources requises pour chaque plan. • Préciser quels sont les groupes d'intervenants qui devront être consultés, le cas échéant. • Préciser si le délai de six mois est suffisant ou si une partie de l'exercice devra être reportée sur la spirale suivante. Dans ce dernier cas, indiquer les éléments qui devront être reportés.

Source : Objectifs de la deuxième spirale de la Défense nationale

4.65 Nous avons constaté qu'au moment de la vérification, les principaux indicateurs de rendement n'avaient pas encore été établis. L'absence d'indicateurs signifie que le Ministère peut déclarer qu'il a atteint tel ou tel de ses objectifs, et même tous ses objectifs. Par exemple, le Ministère a conclu que 20 des 41 objectifs de la première spirale avaient été réalisés totalement ou en grande partie, mais nous avons été informés qu'il s'agit là d'une évaluation subjective qui n'est fondée sur aucun critère bien défini. Après étude, nous avons constaté que, pour 12 des 20 objectifs susmentionnés, il était difficile, à partir des éléments de preuve que nous possédions, de conclure que ces objectifs avaient été atteints en grande partie. Il était trop tôt pour évaluer si les objectifs de la deuxième spirale avaient été atteints, car ils venaient tout juste d'être établis.

4.66 **Recommandation.** Le Ministère devrait examiner les objectifs des spirales pour s'assurer qu'ils sont suffisamment clairs pour que les résultats puissent être mesurés.

Réponse du Ministère. D'accord. Les objectifs en spirale du plan de campagne C4ISR font constamment l'objet d'examens. Le développement en spirale est conçu pour évoluer à mesure que la mise en œuvre se poursuit et que les résultats finaux se clarifient.

Les tâches et les objectifs analysés durant la présente vérification faisaient partie des deux premières spirales du plan de campagne. À la fin de chaque spirale, des leçons ont été retenues, la méthodologie d'attribution des tâches a été améliorée, et les objectifs ont été clarifiés. C'est ainsi que de nombreuses suggestions faites par l'équipe de vérification durant leurs travaux ont déjà été intégrées à la spirale 3 et seront ancrées plus fermement lors des spirales suivantes.

4.67 **Recommandation.** Le Ministère devrait établir des indicateurs de rendement qui permettront à la haute direction de mesurer avec précision les résultats obtenus.

Réponse du Ministère. D'accord. Comme il est souligné à la réponse au point 4.66, le Ministère déterminera et appliquera des indicateurs de succès mesurables, lorsque les circonstances le permettront.

Gestion des ressources humaines

Le développement de ressources humaines qualifiées pour le C4ISR accuse du retard sur les autres activités

4.68 Suite à la transformation du C4ISR, il faudra un nombre approprié de militaires qualifiés pour exploiter les ressources des technologies de l'information. En 2003, dans les Forces canadiennes, il manquait plus de 700 officiers et militaires ayant les compétences et la formation nécessaires dans les groupes professionnels requis pour le C4ISR. La Défense nationale croit que la plupart des compétences associées au développement des capacités C4ISR peuvent être trouvées dans les Forces canadiennes. Cependant, trois compétences essentielles seront difficiles à trouver parmi les ressources humaines militaires existantes et prévues :

- analystes de la fusion RSR—pour des systèmes spectraux particuliers;

- gestionnaires de contenu—pour le traitement de l'information et la gestion des bases de données;
- webmestres—pour la gestion et la diffusion du contenu des sites Web.

4.69 La formation sur la conversion et la modification des plans existants pour le développement des compétences et des cheminements professionnels requis ne commenceront pas avant 2007. De plus, d'après la Défense nationale, il faudra entre quatre et sept ans pour recruter et former des militaires possédant de solides compétences en gestion de l'information / technologie de l'information. L'attrition viendra aggraver la pénurie de personnel compétent en C4ISR. Le Ministère reconnaît que des stratégies d'atténuation devront être élaborées pour faire face aux questions telles que la formation et les services de soutien technique.

4.70 Le Ministère s'attaque à certains problèmes dans le cadre de son Projet d'analyse, de restructuration et d'adaptation de la structure des groupes professionnels militaires (PARA), mais nous avons été informés que l'établissement des besoins en ressources humaines pour le C4ISR ne sera pas terminé avant l'automne 2007. Le Ministère a besoin du PARA pour établir ses besoins en personnel, afin de s'assurer que son initiative C4ISR est réaliste et réalisable, compte tenu des restrictions en matière de ressources humaines. Des programmes de formation et de recrutement devront être élaborés à temps pour que des personnes compétentes soient disponibles lorsqu'on en a besoin. Nous constatons avec inquiétude que le développement des ressources humaines ne progresse pas au même rythme que les autres activités de transformation du C4ISR, ce qui risque de nuire à la capacité du Ministère de répondre à ses propres besoins.

4.71 **Recommandation.** La haute direction devrait prendre des mesures pour intégrer plus pleinement et rapidement la planification des ressources humaines dans sa stratégie de mise en œuvre du C4ISR.

Réponse du Ministère. D'accord. Le Ministère est très conscient de l'importance de la dimension humaine du C4ISR, et il fait tous les efforts possibles pour s'assurer qu'un personnel qualifié et compétent sera disponible pour doter les postes de C4ISR. Par conséquent, puisque l'on sait qu'il faut de quatre à sept ans pour complètement former le personnel technique, on s'attend à ce que la plupart des postes C4ISR exigent un personnel militaire de rang élevé. Dans un avenir rapproché, ces postes seront donc occupés par du personnel militaire existant plutôt que par des recrues. Dans la mesure du possible, les militaires sélectionnés pour ces postes recevront la formation nécessaire pour acquérir l'ensemble de compétences exigées pour des emplois particuliers. De plus, là où il manque de personnel compétent, on pourrait avoir recours à des ressources civiles.

En reconnaissance de l'importance des ressources humaines, les sous-ministres adjoints responsables du personnel militaire et civil ont des représentants qui siègent à tous les comités d'examen et de prise de décisions ministériels. Ils ont également mis en place un plan de RH pour répondre aux besoins en matière de C4ISR. Ce plan a été pleinement intégré au plan de

campagne global C4ISR; il est respecté à la lettre pour que les exigences liées aux RH soient satisfaites afin de pouvoir mettre sur pied une capacité C4ISR complètement intégrée et interopérable d'ici 2008.

Conclusion

4.72 L'initiative C4ISR du Ministère résulte de la découverte de lacunes dans les capacités essentielles de commandement et de contrôle. Le Ministère reconnaît que ces lacunes doivent être corrigées. Pour atteindre son objectif, qui est de fournir aux commandants des informations de qualité pour faciliter la prise de décision, le Ministère veut mettre en place, d'ici 2008, des systèmes de commandement et de contrôle interopérables et pleinement intégrés. Pour être en mesure de respecter cette échéance, le Ministère devra éliminer certains obstacles à la mise en œuvre du C4ISR sans tarder.

4.73 La Défense nationale a adopté, de façon appropriée, une méthode de développement en spirale pour établir et préciser les besoins, ce qui lui permettra d'apporter les changements nécessaires pendant le processus. Avec cette méthode, le Ministère devra prendre les mesures suivantes pour améliorer les résultats :

- examiner les projets C4ISR prévus et en cours;
- définir clairement les objectifs de chaque spirale, et les mesures du rendement;
- accroître la participation des utilisateurs à l'établissement des besoins;
- veiller à ce que le développement d'une architecture d'entreprise soit une priorité, et à ce que les objectifs en matière de C4ISR soient compatibles avec cette architecture d'entreprise.

4.74 Pour le financement, les projets C4ISR seront en concurrence avec les autres priorités du programme d'immobilisations. Le Ministère a établi ses priorités et planifié ses dépenses en capital, mais le coût des projets dépasse le budget disponible. Ces contraintes de financement mettent l'initiative en péril. Tous les projets doivent être examinés afin de s'assurer que l'on accorde bien la priorité aux projets voulus, et qu'ils sont conformes aux objectifs établis.

4.75 Certains éléments de l'initiative C4ISR progressent plus vite que d'autres, d'où le risque pour le Ministère de développer des systèmes qui feront double emploi ou qui seront impossibles à intégrer ou à rendre interopérables. Le développement des systèmes se fait en l'absence d'une doctrine ou d'un concept des opérations interarmées pour le C4ISR. Il n'y a pas, notamment, de définition de l'interopérabilité, ni d'architecture d'entreprise en place pour garantir un développement harmonieux des projets. Une ligne directrice sur le développement des systèmes sera nécessaire si l'on veut que ceux-ci soient intégrés en 2008. Enfin, les programmes qui visent à faire en sorte qu'un personnel qualifié soit disponible au besoin ont pris du retard.

4.76 Les mécanismes de régie qui guident les progrès du C4ISR ne sont pas assez solides. Les problèmes d'autorité et d'orientation stratégique n'ont pas encore été résolus, bien que le Ministère en soit conscient. Par conséquent, certains projets n'ont pas encore été examinés et approuvés par les comités responsables, les objectifs en matière de C4ISR sont mal définis, et l'interopérabilité des systèmes pour les opérations interarmées et interalliés demeure incertaine.

À propos de la vérification

Objectifs

L'objectif global de notre vérification était de déterminer jusqu'à quel point la Défense nationale a été capable de déceler et d'exploiter les possibilités des technologies de l'information pour appuyer le commandement et le contrôle, et si la Défense nationale a un plan qui est réalisable et dont le coût est abordable.

Plus particulièrement, nous avons examiné jusqu'à quel point

- le concept de C4ISR pouvait appuyer la capacité de commandement et de contrôle des Forces canadiennes, depuis le niveau stratégique jusqu'aux niveaux opérationnel et tactique;
- les plans et les projets C4ISR étaient réalisables et d'un coût abordable.

Étendue et approche

Nous avons effectué notre vérification au Quartier général de la Défense nationale, et nous avons visité les Forces maritimes de l'Atlantique (Halifax) et du Pacifique (Esquimalt), le Secteur du Québec de la Force terrestre (Montréal), l'Unité de soutien de secteur et le 5e Groupe-brigade à Valcartier, la 1re Division aérienne du Canada et le Quartier général de la Région canadienne du Nord du NORAD à Winnipeg, ainsi que les établissements de Recherche et développement pour la défense Canada à Valcartier et Shirley's Bay.

L'équipe de vérification a interviewé des membres du personnel du SCEMD, du VCEMD, du SMA(GI), du SMA(S&T), du SMA(Mat) et du SMA(Fin SM), et elle a examiné les dossiers et les documents pertinents du Ministère. Les politiques, les normes et les accords de l'OTAN et du NORAD ont été examinés au besoin.

Pour vérifier le montant des dépenses, nous avons utilisé les données du Système de comptabilité financière et de gestion, de la Base de données des initiatives pour les capacités, et du Plan stratégique d'investissement dans les capacités.

Nous avons examiné si le concept de C4ISR et les exigences de la connectivité étaient bien compris. Nous avons examiné si les projets considérés comme nécessaires étaient réalisables et d'un coût abordable, et nous avons évalué l'interopérabilité pour les opérations interarmées et interalliées. Nous avons également examiné comment le processus d'approbation des projets C4ISR tient compte des besoins pour la mise en œuvre de l'initiative C4ISR.

Critères de vérification

Nous nous attendions à ce que la Défense nationale :

- définisse clairement le C4ISR et précise ce qu'elle cherche à accomplir en se donnant des objectifs précis, mesurables, atteignables, réalistes et limités dans le temps;
- s'assure que la mise en œuvre du plan de campagne peut être réalisée à un coût abordable et dans les délais prévus;
- respecte la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la Défense nationale sur la gestion des risques lors de la mise en œuvre du concept de C4ISR.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts
Directrice principale : Wendy Loschiuk
Premier directeur : Pierre Hamel
Directeur : Tony Brigandi

Karla Antoniazzi
Kirk Giroux
Peter MacInnis
Craig Millar
Kathryn Nelson

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le Service des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2005

Table des matières principale

	Message de la vérificatrice générale du Canada Points saillants
Chapitre 1	Ressources naturelles Canada — La gouvernance et la gestion stratégique
Chapitre 2	La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme : sûreté du transport aérien, sécurité maritime et protection civile
Chapitre 3	Bureau des passeports — Les services de passeport
Chapitre 4	Défense nationale — L'initiative C4ISR à l'appui du commandement et du contrôle
Chapitre 5	L'évaluation de certains rapports ministériels sur le rendement
Chapitre 6	Affaires indiennes et du Nord Canada — La mise en valeur des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest

2005

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

AVRIL

Chapitre 5
L'évaluation de certains rapports ministériels sur le rendement

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport d'avril 2005 de la vérificatrice générale du Canada comporte six chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2005
N° de catalogue FA1-2005/1-5F
ISBN 0-662-79342-0

Chapitre

5

L'évaluation de certains rapports ministériels sur le rendement

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

L'information sur le rendement n'a pas perdu de son importance 3
Critères d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement 6
Objet de la vérification 7

Observations 7

Les progrès continuent d'être décevants 7

Contexte opérationnel 9

Les rapports donnent habituellement un bon aperçu du contexte opérationnel 10
Certains ministères ont adopté des pratiques prometteuses 10
Certaines difficultés subsistent 10

Attentes à l'égard du rendement 11

Les attentes à l'égard du rendement ne sont pas toujours claires ni concrètes 11
L'utilisation de la chaîne des résultats améliore l'information communiquée 12
Des améliorations s'imposent 12

Principaux résultats par rapport aux attentes 12

Les extrants et les réalisations ne sont pas largement communiqués 12
On fait part des pratiques prometteuses 13
Il y a encore des problèmes 13

Résultats crédibles et équilibrés 13

En général, les ministères ne communiquent pas de l'information crédible et équilibrée sur les résultats 14
Beaucoup de problèmes posent encore des défis 14

Utilisation de l'information sur le rendement 14

L'information sur le rendement est rarement utilisée 15
L'utilisation de l'information sur le rendement dans la prise de décision améliore les rapports 15
Il faut se pencher sur le rendement futur 16

Conclusion 16

À propos de la vérification 20

L'évaluation de certains rapports ministériels sur le rendement

Points saillants

5.1 Nous avons évalué la qualité des rapports ministériels sur le rendement de trois ministères — Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Ressources naturelles Canada — afin de mesurer les progrès accomplis par rapport à nos critères. L'évaluation des rapports ministériels sur le rendement à l'aide de notre modèle d'évaluation a révélé une légère amélioration, tout au plus, de la qualité pour une période de deux ans, soit de 2002-2003 à 2003-2004. Pour une période de neuf ans, soit de 1995-1996 à 2003-2004, nous avons décelé de modestes améliorations dans le cas de deux ministères et des résultats mitigés dans le cas du troisième. Malgré ces faibles progrès des rapports sur le rendement au cours de la période de neuf ans, les derniers rapports sont encore en deçà du critère déterminant ce qu'est un rapport satisfaisant.

5.2 La plupart des rapports sur le rendement donnent un bon aperçu du contexte opérationnel de chaque ministère et des résultats stratégiques prévus. En revanche, les attentes à l'égard du rendement ne sont pas toujours formulées avec clarté et concision, et l'information n'est pas nécessairement centrée sur les résultats des programmes. Qui plus est, les résultats communiqués ne sont pas toujours équilibrés et n'indiquent pas les sources des données ni les limites de celles-ci. De même, les rapports renferment peu de renseignements démontrant que l'information sur le rendement sert à prendre des décisions qui ont pour objet d'améliorer les résultats des programmes au cours des exercices futurs.

5.3 Les résultats de l'évaluation des trois rapports de chacun des trois exercices ne nous permettent pas de généraliser ni de parler de tendance dans tous les ministères, mais ils suscitent autant d'inquiétudes au sujet de la qualité générale des rapports que lors de nos vérifications et études précédentes. D'après ces constatations, il est raisonnable de croire que si les ministères ne sont pas plus diligents et que si les comités parlementaires ne les surveillent pas de plus près, il faudra peut-être des décennies au lieu de quelques années seulement pour obtenir des améliorations appréciables de la qualité de l'information communiquée sur le rendement. À notre avis, à ce rythme, les parlementaires et les Canadiens ne pourront obtenir une véritable reddition de comptes des ministères et des organismes en matière de rendement.

Contexte et autres observations

5.4 Le Parlement tient le gouvernement responsable des dépenses de l'exercice écoulé, influe sur les plans et les priorités futurs et approuve les dépenses du prochain exercice. Les parlementaires devraient avoir l'assurance que les rapports sur le rendement les informent adéquatement sur le rendement du gouvernement à l'égard des questions de première importance. Ils devraient aussi utiliser ces rapports pour demander aux ministres de rendre compte des dépenses de leur ministère. Les Canadiens, quant à eux, veulent savoir si leurs impôts et leurs taxes ont servi aux fins prévues par les parlementaires. Ils veulent aussi savoir si le gouvernement a fait une utilisation optimale de l'argent des contribuables. Pour les parlementaires et les Canadiens, une reddition de comptes efficace est fonction avant tout d'une information sur le rendement de bonne qualité.

5.5 Pour répondre à ce besoin, le Parlement et le gouvernement ont tenté à plusieurs reprises d'améliorer la qualité des rapports sur le rendement des ministères. À cet égard, mentionnons la création en 1981 de la Partie III du *Budget des dépenses* et la séparation à titre d'essai des documents portant sur la planification et le rendement en 1995, séparation devenue permanente en 1997.

5.6 Notre Bureau éprouve aussi des inquiétudes au sujet de la qualité des rapports sur le rendement. Nous en parlons dans nos vérifications depuis au moins 1988, année où nous avons cerné des lacunes évidentes, mais aussi noté quelques améliorations. En 2000, nous avons examiné la qualité des rapports ministériels sur le rendement présentés au Parlement et conclu que les progrès des ministères et des organismes fédéraux étaient décevants.

5.7 Afin de faciliter nos travaux ultérieurs, nous avons établi un ensemble de critères auxquels doit répondre un bon rapport et nous les avons présentés en 2002 sous la forme d'un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement. Au cours de l'année suivante, nous avons communiqué les résultats de l'application du modèle aux rapports ministériels sur le rendement de neuf ministères. Nous avons relevé quelques pratiques prometteuses et de nombreux problèmes mais, dans l'ensemble, nous avons constaté que les rapports ne soutenaient pas autant que nous l'aurions voulu la comparaison avec notre modèle.

5.8 C'était la deuxième fois que nous utilisions notre modèle pour évaluer des rapports sur le rendement. Par contre, c'était la première fois que nous comparions les rapports d'un ministère sur une ou plusieurs périodes afin d'évaluer ses progrès au plan de la qualité. Or, il semble que globalement l'amélioration de l'information sur le rendement communiquée au Parlement demeure une tâche difficile pour ces trois ministères, même après presque dix ans de tentatives en ce sens.

Réaction du gouvernement. Le gouvernement a réagi à nos observations et nous a fait savoir qu'il poursuivrait ses efforts visant à améliorer les rapports sur le rendement que doivent produire les ministères fédéraux.

Introduction

L'information sur le rendement n'a pas perdu de son importance

5.9 Un rapport sur le rendement de bonne qualité constitue un excellent moyen pour les Canadiens d'obtenir que leur gouvernement rende des comptes. Les Canadiens désirent savoir où vont leurs impôts et quels sont les effets positifs que les activités des ministères produisent dans leur vie.

5.10 Un bon rapport sur le rendement est aussi le pivot d'une gouvernance efficace et de la reddition de comptes au Parlement. Pour être en mesure de surveiller efficacement les programmes et les services du gouvernement, les parlementaires doivent disposer d'une information récente et exacte sur le coût et le rendement des principaux programmes gouvernementaux. Les rapports doivent aussi être assez concis et faciles à lire.

5.11 Parallèlement, les ministères devraient utiliser le même genre d'information sur le rendement afin d'obtenir de meilleurs résultats. Comme nous l'avons indiqué dans notre rapport de 2000, au chapitre 20 intitulé « La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats », une bonne information sur le rendement et une saine gestion sur le rendement vont de pair. De bons rapports sur le rendement, qui sont axés sur la reddition de comptes externe, devraient refléter la gestion interne des ministères. À notre avis, ils devraient être l'aboutissement normal d'une saine gestion du rendement dans un ministère.

5.12 Le gouvernement a tenté, à plusieurs reprises, d'améliorer la qualité de l'information fournie aux parlementaires par les ministères. En 1981, il a créé la Partie III du *Budget des dépenses* afin que l'information communiquée sur les dépenses prévues et sur le rendement ministériel soit plus complète et de meilleure qualité. En 1995, le Parlement a lancé le Projet d'amélioration des rapports au Parlement, qui consistait à diviser l'information de la Partie III en rapports distincts, l'un sur la planification et l'autre sur le rendement, afin de faciliter la consultation de cette information complexe par les parlementaires.

5.13 Quelque 90 ministères et organismes fédéraux soumettent maintenant chaque automne un rapport sur le rendement au Parlement. Chaque rapport devrait décrire les réalisations du ministère au cours de l'exercice écoulé en relation avec les engagements qu'il a pris dans son rapport sur les plans et les priorités de l'exercice précédent.

5.14 Par nos travaux, nous avons soutenu les efforts des parlementaires pour rehausser la qualité des rapports ministériels (pièce 5.1). En 1997, nous avons examiné l'état d'avancement du mécanisme redditionnel du gouvernement. Nous avons constaté que le cadre redditionnel était rudimentaire, mais qu'il était tout de même satisfaisant et prometteur. Néanmoins, lorsque nous avons de nouveau examiné l'information communiquée sur le rendement, en 2000, nous avons été déçus de constater que seulement de minces progrès avaient été réalisés quant à la qualité des rapports ministériels sur le rendement.

5.15 Le Huitième rapport du Comité permanent des comptes publics publié en 2001 soulignait l'importance d'une information sur le rendement de

qualité. Le Comité avait alors recommandé que le Bureau « effectue des vérifications au hasard de l'information figurant dans les rapports sur le rendement des ministères et des organismes, dans le but de s'assurer, notamment, que cette information est un fidèle reflet des réalisations comparées aux objectifs établis. »

5.16 En 2002, nous avons répondu à cette demande en concevant un ensemble de critères auxquels doit répondre une bonne information sur le rendement et nous les avons présentés sous la forme d'un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement. Ces critères ont été élaborés à partir de critères établis au cours de nos travaux précédents.

5.17 Parmi les autres projets d'amélioration de l'information sur le rendement, mentionnons les lignes directrices que doivent respecter les

Pièce 5.1 Nos principales vérifications et études antérieures

1988	*Rapport du vérificateur général de 1988*, chapitre 5, « Information destinée au Parlement — Vérification des documents du Budget des dépenses » Nous avons noté que la Partie III s'était constamment améliorée depuis 1981 et qu'elle constituait la meilleure source d'information unique complète sur les programmes gouvernementaux. Toutefois, nous avons conclu qu'elle ne présente pas encore un fondement pleinement satisfaisant pour la reddition de comptes.
1992	*Rapport du vérificateur général de 1992*, chapitre 6, « L'information destinée au Parlement — Rapport des ministères » Nous avons remarqué que l'information communiquée par les ministères n'était pas assez vaste. Nous avons relevé des incohérences entre la façon dont certains ministères menaient leurs activités et la façon dont ils en rendaient compte. Entre autres, nous avons observé que l'information sur les résultats, le rendement et l'efficacité présentait des lacunes.
1997	*Rapport du vérificateur général de 1997*, chapitre 5, « La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses » Nous avons conclu que des progrès avaient été accomplis au chapitre de la communication de l'information sur les attentes de rendement et les réalisations des ministères et qu'il fallait prévoir suffisamment de temps pour en ressentir pleinement les effets. Malgré tout, les progrès avaient été suffisants pour nous permettre de trouver des exemples de bonnes pratiques qui, réunies, auraient montré que les éléments clés d'un mécanisme valable de rapports au Parlement peuvent être fournis.
2000	*Rapport du vérificateur général de 2000*, chapitre 19, « L'information sur le rendement communiquée au Parlement : Les progrès sont trop lents » Nous avons reconnu qu'il n'est pas facile d'instaurer une culture axée sur les résultats et que cela prend du temps. Néanmoins, nous nous attendions à constater des progrès marqués et nous étions déçus de voir que seulement des progrès modestes avaient été réalisés. À ce rythme, il faudrait beaucoup trop de temps pour que l'habitude de communiquer de l'information de bonne qualité s'instaure.
2002	*Rapport de la vérificatrice générale d'avril 2002*, chapitre 6, « Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement » Nous avons présenté notre modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement et espérions que les ministères l'auraient utilisé pour améliorer leurs rapports sur le rendement.
2003	*Rapport de la vérificatrice générale, Le Point 2003*, chapitre 1, « L'évaluation des rapports ministériels sur le rendement » Nous avons utilisé notre modèle pour évaluer neuf rapports ministériels sur le rendement. Nous avons constaté que les progrès à l'égard de ces rapports demeuraient décevants, et que l'on ne reconnaissait pas vraiment l'importance de faire rapport sur les questions horizontales.

ministères pour la préparation des rapports sur le rendement, lignes directrices que publie chaque année le Secrétariat du Conseil du Trésor (pièce 5.2). Les principes de communication de l'information sur le rendement qu'elles renferment concordent en général avec nos critères.

Pièce 5.2 Principales initiatives du gouvernement liées aux rapport sur le rendement

1981	Le gouvernement s'est engagé à fournir au Parlement une information améliorée et élargie dans le *Budget des dépenses*. En particulier, la Partie III du *Budget des dépenses* était conçue pour fournir au Parlement de l'information sur les intentions de dépenses des ministères ainsi que sur le rendement et les résultats produits par les dépenses déjà autorisées.
1983	Le gouvernement a approuvé l'ajout dans la Partie III des sommaires des évaluations de programme.
1995	Le gouvernement a révisé le Système de gestion des dépenses. Dans le cadre de cette initiative, il a lancé le Projet d'amélioration des rapports au Parlement, qui divise la Partie III du *Budget des dépenses* en deux documents : • Le *Rapport sur les plans et les priorités* - déposé au printemps, il fixe les objectifs et l'orientation générale; • Le *Rapport sur le rendement* - déposé à l'automne, il indique les résultats atteints en regard des résultats prévus. Six ministères ont participé au projet pilote sur la nouvelle approche. Le président du Conseil du Trésor a présenté le premier rapport de portée gouvernementale décrivant les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats au sein des ministères et des organismes fédéraux. Le rapport est déposé au Parlement à l'automne en même temps que les rapports sur le rendement.
1996	Seize ministères ont participé à titre expérimental au Projet pilote d'amélioration des rapports au Parlement. Le président du Conseil du Trésor a déposé leurs rapports sur le rendement à la Chambre des communes.
1997	La Chambre des communes, le 24 avril 1997, a adopté une motion demandant de diviser ce qui était alors appelée la Partie III du *Budget des dépenses* de chaque ministère et organisme en deux documents distincts, l'un étant le Rapport sur les plans et les priorités et l'autre le rapport ministériel sur le rendement. La motion demandait également à tous les ministères et organismes de déposer ces rapports à titre de projet pilote.
1998	La plupart des ministères et des organismes ont soumis leur rapport sur les plans et les priorités et leur rapport sur le rendement.
2000	Le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié le document intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, lequel soulignait l'importance de communiquer une information à jour et exacte au Parlement.
2001	Le Secrétariat du Conseil du Trésor a produit le lexique sur la gestion axée sur les résultats. Ce lexique fournissait une terminologie nouvelle et uniformisée pour la gestion et la communication des résultats. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié ses lignes directrices révisées à l'intention des ministères pour la préparation du rapport sur le rendement. Il a en outre introduit six principes régissant la présentation de rapports efficaces sur le rendement.
2004	Le Secrétariat du Conseil du Trésor remplace la Politique sur la structure de planification, de rapports et de responsabilisation par la Politique sur la structure de gestion, des ressources et des résultats, et ce, à compter du 1er avril 2005. Selon la politique, les ministères doivent établir des objectifs clairement définis et mesurables, une architecture d'activité de programme bien formulée (un résumé de tous les programmes et activités du ministère ou de l'organisme, lesquels sont décrits en fonction des liens logiques entre eux et des résultats stratégiques qu'ils appuient) ainsi qu'une description de leur structure de gouvernance actuelle. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié un Guide intégré pour la préparation de la Partie III du *Budget des dépenses de 2005-2006* : les rapports sur les plans et les priorités et les rapports ministériels sur le rendement. Les lignes directrices intégrées visent à renforcer la complémentarité des deux documents et les exigences parallèles qu'ils comportent relativement à la communication de l'information.

Critères d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement

5.18 Notre modèle de rapport ministériel sur le rendement de qualité englobe les cinq critères suivants :

- Le contexte opérationnel et les résultats stratégiques sont clairs.
- Les attentes à l'égard du rendement sont claires et concrètes.
- Les principaux résultats sont communiqués par rapport aux attentes.
- L'information sur le rendement est crédible et équilibrée.
- L'utilisation de l'information sur le rendement est démontrée.

5.19 Un rapport qui répondrait entièrement aux cinq critères serait un excellent rapport. Toutefois, le modèle d'évaluation n'est pas conçu pour fournir l'assurance que l'information contenue dans un rapport sur le rendement est fiable parce qu'il ne prévoit pas de vérification de l'information sur le rendement.

5.20 Les cinq critères, qui comprennent chacun plusieurs sous-critères, représentent globalement les attentes raisonnables qui s'appliquent à un rapport sur le rendement crédible démontrant les effets positifs des programmes et des services d'un ministère pour les Canadiens. Le premier critère demande au ministère d'expliquer son mandat, le deuxième, d'énoncer les engagements qu'il a pris au cours de l'exercice précédent, et le troisième de présenter ses réalisations par rapport à ces engagements. Les deux autres critères servent à évaluer la fiabilité de l'information sur le rendement et à démontrer qu'elle est utilisée pour obtenir de meilleurs résultats au cours des exercices subséquents. On trouvera un résumé du modèle dans la pièce 1.1 du chapitre sur l'évaluation des rapports ministériels sur le rendement de notre rapport de mai 2003.

5.21 Notre modèle de rapport sur le rendement de qualité comporte cinq niveaux de réalisation — de base, passable, satisfaisant, très satisfaisant et excellent. Nous espérons qu'en informant les ministères sur ce qui constitue un rapport excellent et sur le niveau qu'ils ont atteint pour chaque critère, ceux-ci s'efforceront d'atteindre un niveau plus élevé. Pour ainsi dire, notre modèle d'évaluation est un modèle d'apprentissage, un modèle expérimental.

5.22 Mais parce que certains critères intègrent d'autres critères, il peut être difficile d'atteindre un niveau plus élevé pour un critère donné si le niveau obtenu à l'égard du critère précédent est faible. Par exemple, lorsque les attentes de rendement ne sont pas énoncées de façon précise et concrète, il est difficile de communiquer les résultats par rapport à ces attentes.

5.23 Lorsqu'un rapport ministériel sur le rendement se rapproche des niveaux supérieurs pour les cinq critères, le vérificateur peut alors donner par écrit aux parlementaires et aux Canadiens l'assurance que le rapport présente fidèlement les réalisations du ministère par rapport aux résultats prévus. Par contre, étant donné que les vérificateurs fournissent habituellement une assurance quant à la fidélité et à la fiabilité de l'information contenue dans les rapports, ils devraient effectuer d'autres travaux de vérification de la fiabilité de l'information sur le rendement avant de fournir cette assurance.

Objet de la vérification

5.24 Notre vérification avait pour objet d'évaluer la qualité globale des rapports sur le rendement d'un petit groupe de ministères afin de voir jusqu'à quel point ceux-ci avaient amélioré la qualité de leurs rapports. Entre autres, nous avons évalué leurs progrès sur une période de deux ans, soit de 2002-2003 à 2003-2004, et nous les avons comparés aux progrès réalisés sur une période de près de dix ans, soit de 1995-1996 à 2003-2004.

5.25 Nous avons sélectionné les rapports sur le rendement de trois ministères, Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Ressources naturelles Canada. Ces derniers faisaient partie des 16 ministères pilotes ayant participé au Projet d'amélioration des rapports au Parlement, lancé en 1995.

5.26 Nous avons choisi ces ministères parce qu'ils ont des points en commun. Premièrement, bon nombre de leurs programmes sont conçus à la fois pour protéger l'environnement et pour promouvoir l'utilisation des ressources. Deuxièmement, la plupart de leurs travaux comportent des activités à caractère scientifique et d'autres activités qui ne procurent pas de services directement aux Canadiens mais qui contribuent plutôt aux travaux d'autres ministères, organismes ou ordres de gouvernement, qui touchent plus directement les Canadiens.

5.27 Nous avons utilisé le modèle d'évaluation élaboré en 2002 afin d'avoir des normes cohérentes pour toutes nos évaluations; nous avons donc appliqué les attentes actuelles en matière de bonne information sur le rendement aux rapports de trois exercices (1995-1996, 2002-2003 et 2003-2004).

5.28 Nous n'avons pas vérifié le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor parce que le président du Conseil dépose les rapports sur le rendement au Parlement au nom des ministères et organismes. La responsabilité des rapports sur le rendement incombe en premier lieu aux ministères et organismes.

5.29 On trouvera un complément d'information sur l'objectif, l'étendue et la méthode de vérification dans **À propos de la vérification** à la fin du chapitre.

Observations

Les progrès continuent d'être décevants

5.30 Nous nous attendions à des améliorations progressives de la qualité des rapports sur le rendement d'un exercice à l'autre et à une nette hausse de la qualité des rapports à long terme mais les résultats sont décevants.

5.31 Les rapports sur le rendement de 1995-1996 des trois ministères, qui en étaient à leur première expérience à titre de participants au Projet d'amélioration des rapports au Parlement, ont obtenu, comme nous nous y attendions, des cotes allant d'un peu moins que le niveau de base jusqu'à

des niveaux se situant entre passable et satisfaisant. Nos évaluations en fonction des critères individuels pour les rapports de 2002-2003 et de 2003-2004 ont donné des cotes s'établissant à un peu moins que le niveau de base jusqu'à des niveaux se situant entre satisfaisant ou très satisfaisant. Parmi les neuf rapports, un seul a obtenu la cote très satisfaisant pour l'un des critères.

5.32 Les trois ministères ont introduit dans leurs rapports des pratiques prometteuses au cours des neuf derniers exercices. Ainsi, les trois rapports de Pêches et Océans Canada comprennent un tableau de correspondance des secteurs d'activité du Ministère et des résultats stratégiques; le lecteur peut donc voir quels services contribuent à chaque résultat et qui est responsable. Dans ses rapports de 2002-2003 et de 2003-2004, Environnement Canada a introduit un questionnaire qui permet au lecteur de faire des commentaires.

5.33 Les trois ministères ont affirmé avoir fait des efforts assidus pour améliorer leurs pratiques d'un exercice à l'autre. Ils ont ajouté qu'ils s'étaient efforcés de suivre les lignes directrices sur la préparation des rapports ministériels sur le rendement que publie chaque année le Secrétariat du Conseil du Trésor. Ainsi, conformément à ces lignes directrices, le *Rapport sur le rendement de 2003-2004* de Ressources naturelles Canada présente un résumé de son rendement, qui comprend les principaux engagements par résultat stratégique de même qu'une autoévaluation de son rendement et un renvoi à la section du rapport où se trouve l'information à l'appui.

5.34 À la suite des recommandations énoncées dans le Sixième rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires paru en 2003, on a demandé aux ministères d'inclure un bref résumé des rapports des comités concernant leurs travaux de même qu'un lien ou un renvoi à de l'information complémentaire. C'est ce qu'ont fait les trois ministères dans leurs rapports de 2003-2004. Cette démarche peut contribuer à instaurer un dialogue mieux éclairé entre les ministères et les comités de la Chambre.

5.35 Nous avons constaté que même si les parlementaires pouvaient probablement comprendre plus rapidement les principales activités d'un ministère lorsqu'ils lisent les rapports, il leur serait plus difficile d'avoir une idée précise des résultats de ses activités. Par exemple, Pêches et Océans Canada donne de l'information sur l'état des pêches au moyen de liens Internet, mais il ne présente pas cette information dans son rapport sur le rendement. Qui plus est, même si Ressources naturelles Canada informe périodiquement le Parlement sur les niveaux de réserve des métaux les plus importants au Canada, il ne fait mention que d'une situation préoccupante à ce sujet dans son rapport sur le rendement.

5.36 Dans une certaine mesure, nos évaluations des rapports de ces trois ministères montrent la nature complexe de leurs activités. Comme nous l'avons indiqué précédemment, ils peuvent, dans leurs travaux, concilier des exigences parfois conflictuelles en ce qui touche l'utilisation et la protection des ressources. En outre, leurs activités sont en grande partie des activités à vocation scientifique et leurs services peuvent être offerts aux Canadiens par

l'intermédiaire d'autres organismes. Leurs activités ne se prêtent pas toujours à la communication d'information sur le rendement, mais les trois ministères nous ont fait part de leurs efforts soutenus pour améliorer la qualité de leurs rapports au cours des neuf derniers exercices.

5.37 Nos évaluations, à l'aide du modèle, des rapports sur le rendement des trois ministères a révélé une légère amélioration, tout au plus, de la qualité au cours de la période de deux ans. Au cours de la période de neuf ans, nous avons constaté que deux ministères avaient fait de modestes progrès alors que l'autre ministère avait obtenu des résultats mitigés. Nous ne pouvons pas généraliser à partir des résultats de l'évaluation des trois rapports pour chacun des trois exercices ni parler de tendance dans tous les ministères, mais à la lumière de nos constatations, nous ressentons autant d'inquiétudes au sujet de la qualité générale des rapports que lors de nos vérifications et études précédentes.

5.38 Même si l'on trouve des exemples de pratiques prometteuses démontrant que les ministères peuvent améliorer certains éléments de leurs rapports au Parlement, le constat décevant qui découle de l'application de notre modèle d'évaluation aux rapports éclipse ces pratiques. En effet, ces ministères se heurtent encore à de nombreuses difficultés dans ce domaine.

5.39 Nos constatations nous portent à croire que si les ministères ne sont pas plus diligents et si les comités parlementaires ne les surveillent pas de plus près, il leur faudra des décennies au lieu de quelques années seulement pour améliorer de façon appréciable la qualité de l'information communiquée sur le rendement. À notre avis, à ce rythme, les parlementaires et les Canadiens ne pourront obtenir une véritable reddition de comptes des ministères et des organismes en matière de rendement.

Contexte opérationnel

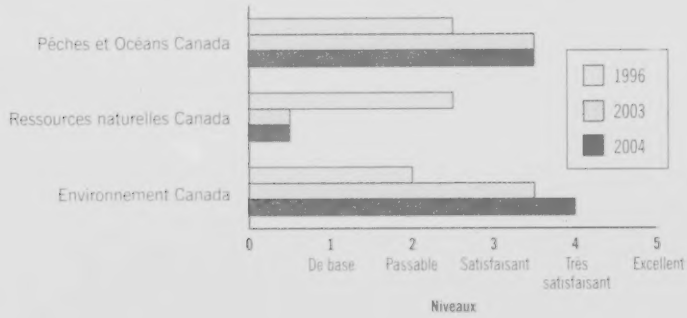
5.40 Selon notre premier critère d'un bon rapport sur le rendement, le ministère doit décrire avec précision ses secteurs d'activité et ce qu'ils produisent pour les Canadiens. À cette fin, il doit bien décrire son contexte opérationnel et les résultats stratégiques visés, et s'assurer qu'ils reflètent son mandat et sa mission. Toujours selon ce critère, les rapports doivent aussi expliquer comment les activités du ministère sont structurées, par exemple en secteurs d'activité. Il doit aussi y avoir un lien logique entre les secteurs d'activité et les principaux résultats, lesquels sont formulés comme des résultats stratégiques prévus. Ces résultats devraient tenir compte du contexte opérationnel du ministère. Enfin, le rapport doit aussi mentionner les principaux partenaires externes et fournir une description crédible des risques auxquels le ministère est exposé.

5.41 Nous nous attendions à ce que chaque rapport dresse un tableau du rendement significatif des travaux du ministère dans un contexte général. Nous nous attendions de plus à ce que ces tableaux et les descriptions du contexte opérationnel aient été perfectionnés au cours de la période de neuf ans.

Les rapports donnent habituellement un bon aperçu du contexte opérationnel

5.42 Les rapports ont généralement obtenu des cotes plus élevées pour ce critère que pour les quatre autres critères de notre modèle d'évaluation. Dans l'ensemble, pour tous les rapports que nous avons évalués, la cote attribuée pour ce critère se situait entre un peu moins que le niveau de base et les niveaux satisfaisant ou très satisfaisant; un rapport a obtenu la cote très satisfaisant (pièce 5.3). Au cours de la période de deux ans, la qualité des rapports de deux ministères est demeurée constante, mais elle était meilleure pour le troisième. Au cours de la période de neuf ans, deux ministères ont fait des progrès en ce qui a trait au respect de ce critère, alors que le troisième accusait un recul. Il convient de noter cependant que pour ces deux périodes les rapports d'Environnement Canada se sont améliorés.

Pièce 5.3 Le contexte opérationnel et les résultats stratégiques sont clairs — Résumé de l'évaluation



Certains ministères ont adopté des pratiques prometteuses

5.43 Les rapports de Pêches et Océans Canada et d'Environnement Canada de 2002-2003 et 2003-2004 fournissaient de bonnes descriptions de leurs contextes opérationnels respectifs. Ils présentaient aussi les mécanismes redditionnels et les principaux partenaires. Grâce aux liens Internet inclus dans les rapports des deux ministères, le lecteur pouvait obtenir plus d'information sur ces partenaires. Cette façon de faire a aussi permis de produire des rapports centrés sur le rendement. Pêches et Océans Canada signalait aussi les risques qui ont un effet sur l'atteinte des résultats stratégiques du Ministère.

Certaines difficultés subsistent

5.44 Le rapport sur le rendement devrait présenter les principaux secteurs d'activité du ministère ainsi que sa mission et son mandat. Une telle information renseigne le lecteur sur le but de l'organisme et sur sa loi habilitante. Les rapports sur le rendement de 2002-2003 et de 2003-2004 de Ressources naturelles Canada ne faisaient pas état de la mission ni du mandat du Ministère, alors que son rapport sur les plans et les priorités de ces mêmes exercices énonçait le mandat. Il serait facile d'améliorer ces rapports à l'aide de notre modèle et de rehausser leur cote par l'ajout de l'énoncé du mandat et de la mission.

5.45 On pourrait enrichir les rapports des trois ministères par une analyse de la manière dont leurs résultats stratégiques contribuent à la réalisation de priorités pertinentes du gouvernement. Les rapports de ces ministères pourraient aussi parler des défis que comporte l'équilibre à maintenir entre l'exécution de leurs propres travaux et ceux qu'ils mènent conjointement avec d'autres ministères.

Attentes à l'égard du rendement

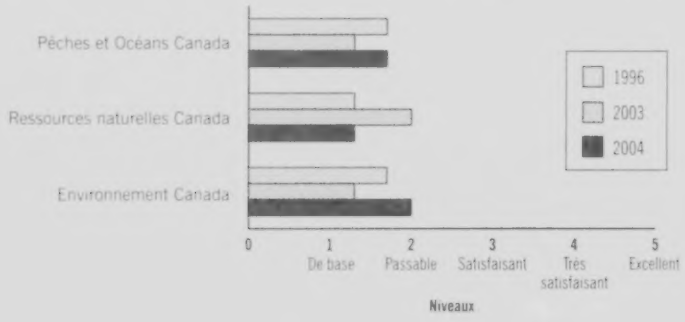
5.46 Notre deuxième critère précise que les attentes à l'égard du rendement doivent être claires et concrètes. Plus particulièrement, cela signifie que les engagements des ministères envers les Canadiens pour l'exercice qui commence sont énoncés clairement. Ces engagements ou les attentes à l'égard du rendement sont tout d'abord communiqués dans le rapport sur les plans et les priorités puis exposés avec clarté selon les priorités du gouvernement fédéral. Les attentes sont ensuite transposées dans le rapport sur le rendement et exprimées sous forme d'extrants ou de réalisations; elles comportent des indications quant à l'orientation des changements prévus, par exemple, s'il y aura augmentation, maintien ou diminution de certains extrants ou réalisations sous l'effet des activités des programmes du ministère. Enfin, il faudrait que soit précisée la période sur laquelle s'étaleront ces changements.

5.47 Nous nous attendions à ce que les ministères formulent des attentes explicites et à ce qu'ils expliquent comment leurs activités et stratégies les aideraient à répondre à ces attentes. De plus, au cours de la période de neuf ans, les énoncés sur les attentes auraient dû être exprimés de plus en plus sous forme d'extrants et de réalisations plutôt que sous forme d'activités seulement.

Les attentes à l'égard du rendement ne sont pas toujours claires ni concrètes

5.48 Dans l'ensemble, tous les rapports que nous avons évalués selon notre modèle ont obtenu une cote se situant entre le niveau de base et le niveau passable (pièce 5.4). Pour la période de deux ans, deux ministères se sont vu attribuer une cote plus élevée en 2003-2004 qu'en 2002-2003. Pour la période de neuf ans, un ministère a fait des progrès, et les deux autres ont fait du surplace.

Pièce 5.4 Les attentes à l'égard du rendement sont claires et concrètes — Résumé de l'évaluation



L'utilisation de la chaîne des résultats améliore l'information communiquée

5.49 Les rapports de 2002–2003 et de 2003–2004 de Pêches et Océans Canada présentaient de bonnes chaînes de résultats ou modèles logiques qui donnaient un aperçu de ses attentes à l'égard du rendement, ses partenariats, ses secteurs d'activité et ses activités. Le *Rapport sur le rendement de 2003-2004* d'Environnement Canada comprenait un modèle logique pour chaque secteur d'activité qui décrivait aussi les attentes à l'égard du rendement du Ministère en ce qui concerne les résultats immédiats et intermédiaires.

Des améliorations s'imposent

5.50 Les rapports des trois ministères ont obtenu des cotes se situant entre le niveau de base et les niveaux passable ou satisfaisant selon notre modèle d'évaluation, mais certaines attentes clés à l'égard de leur rendement n'étaient pas conformes aux attentes présentées dans leurs rapports de planification. Les rapports sur le rendement n'expliquaient pas ces changements.

5.51 De grands progrès pourraient être accomplis si les attentes à l'égard du rendement étaient exprimées sous forme d'extrants et de réalisations et si la présentation de chaque engagement était assortie d'explications sur l'orientation des changements nécessaires et de l'échéancier prévu pour sa réalisation. Nous aimerions également trouver une description des stratégies envisagées pour produire de meilleurs résultats au cours des exercices subséquents.

Principaux résultats par rapport aux attentes

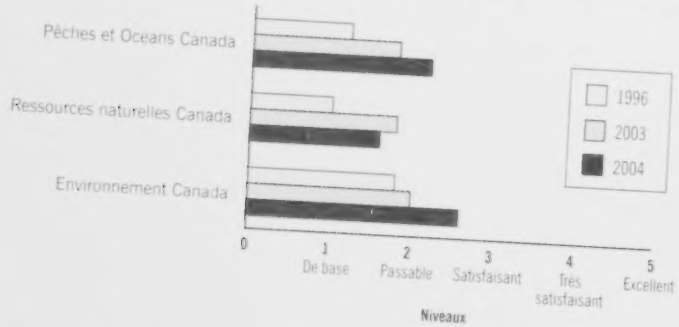
5.52 Le troisième critère de notre modèle exige que l'on fasse état des principaux résultats par rapport aux attentes à l'égard du rendement. Cela signifie que les résultats sont formulés sous forme d'extrants ou de réalisations. Selon ce critère, l'on s'attend également à ce que les rapports indiquent si le ministère a respecté ses engagements et à ce qu'ils commentent tout écart en matière de rendement. Cela signifie également que le rapport présente les liens logiques entre les extrants et les réalisations d'une part, et les attentes à l'égard du rendement, aborde les problèmes qui empêchent d'atteindre les réalisations prévues, nomme les partenaires qui ont contribué à ces réalisations, détermine le niveau de ressources requis et interprète les résultats. Nous croyons que c'est le critère central d'une bonne information sur le rendement.

Les extrants et les réalisations ne sont pas largement communiqués

5.53 Tous les rapports que nous avons évalués d'après ce critère ont obtenu globalement une cote se situant entre le niveau de base et passable; un seul d'entre eux se rapprochait du niveau satisfaisant (pièce 5.5). Les résultats étaient surtout axés sur les activités plutôt que sur les extrants produits et les réalisations auxquelles ces extrants contribuent. Selon notre modèle d'évaluation, pour la période de deux ans, deux ministères n'ont que légèrement amélioré leurs rapports; en revanche, pour la période de neuf ans, ces mêmes ministères ont haussé leur cote d'un niveau. Or, vu l'importance

accordée par le gouvernement à la gestion axée sur les résultats au cours des dix dernières années, nous nous attendions à une amélioration plus marquée pour ce critère.

Pièce 5.5 Les principaux résultats sont communiqués par rapport aux attentes — Résumé de l'évaluation



On fait part des pratiques prometteuses

5.54 Même s'il y a peu d'améliorations pour ce critère, nous décelons des pratiques prometteuses. Les rapports de 2003-2004 des trois ministères mentionnaient des évaluations et des vérifications internes et pourtant, seul Ressources naturelles Canada intégrait dans son rapport sur le rendement les résultats d'une évaluation. Les trois ministères donnaient aussi une estimation du niveau de ressources utilisées pour atteindre chaque résultat stratégique.

5.55 Le rapport d'Environnement Canada pour l'exercice 2002-2003 fournissait un lien Internet à un tableau des attentes du Ministère et de ses réalisations par rapport à ces attentes. Ce tableau serait cependant plus utile s'il était plus concis et s'il était inclus dans le rapport sur le rendement.

Il y a encore des problèmes

5.56 Il serait possible d'améliorer les rapports sur le rendement en intégrant systématiquement les constatations des évaluations et des vérifications dans les analyses de résultats. On devrait aussi donner des estimations des ressources utilisées pour atteindre des cibles concrètes et fournir des éclaircissements sur l'écart entre les résultats prévus et les résultats réels. De l'information devrait être fournie pour que l'on puisse interpréter les résultats obtenus, notamment les tendances des cinq derniers exercices ou les comparaisons avec d'autres ministères.

Résultats crédibles et équilibrés

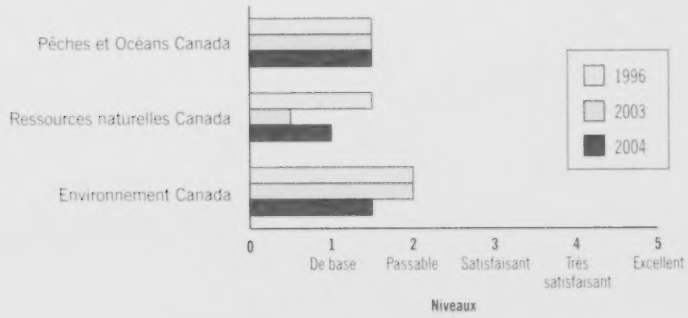
5.57 Le quatrième critère exige de fournir une information sur le rendement crédible et équilibrée. Premièrement, cela signifie que le rapport est axé sur la qualité de l'information sur le rendement et la fiabilité des sources d'information pour que l'on puisse mieux juger de la crédibilité des données. Deuxièmement, il sert à évaluer si les bons résultats et les faiblesses sont présentés de manière équilibrée et si le niveau de détail des principaux résultats est approprié. Ce critère est fondamental à un rapport crédible et convaincant.

5.58 Nous espérions trouver des éléments permettant de conclure que l'information était crédible. Nous espérions également que tout comme les succès, les résultats inférieurs aux attentes seraient aussi présentés et, enfin, que la quantité d'information fournie sur les principaux résultats serait proportionnelle à leur importance.

En général, les ministères ne communiquent pas de l'information crédible et équilibrée sur les résultats

5.59 En général, tous les rapports évalués selon ce critère se situaient entre un niveau se rapprochant du niveau de base et le niveau passable (pièce 5.6). Au cours de la période de deux ans, un ministère s'est amélioré, un autre a fait du surplace et le dernier ministère a régressé. Aucun ministère n'a fait de progrès en regard de ce critère pour la période de neuf ans et nous n'avons pas décelé de pratiques prometteuses.

Pièce 5.6 L'information sur le rendement est crédible et équilibrée — Résumé de l'évaluation



Beaucoup de problèmes posent encore des défis

5.60 Les rapports pourraient être améliorés si l'on communiquait les sources et les limites des données. Ils devraient en outre expliquer comment interpréter l'information sur le rendement, y compris la pertinence ou l'importance du rendement obtenu. Il importe de signaler les faiblesses aussi bien que les succès; on réduit ainsi le risque que les utilisateurs, par exemple les parlementaires, soient tentés d'écarter les résultats positifs, jugeant cette information tendancieuse, incomplète ou non crédible.

Utilisation de l'information sur le rendement

5.61 Bien gérer pour obtenir de meilleurs résultats est une tâche ardue. Les quatre critères précédents reposent sur une approche plus classique de la communication de l'information sur le rendement. Pour ces critères, il importe de décrire le contexte opérationnel, de définir le rendement, de l'évaluer par rapport aux attentes et de communiquer les résultats et, enfin, de présenter une information crédible et équilibrée. Toutefois, même lorsque toutes ces conditions sont réunies, si l'on n'utilise pas les renseignements recueillis au sujet du rendement antérieur pour améliorer les résultats à venir,

alors il est possible que le rapport sur le rendement ne serve qu'à s'acquitter de l'exigence externe qu'est l'obligation redditionnelle envers le Parlement.

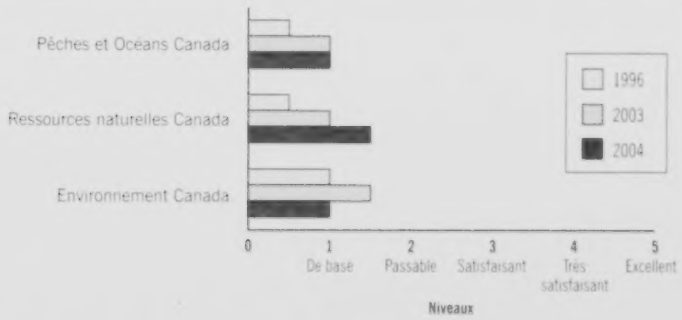
5.62 L'information sur le rendement n'est pas recueillie à la seule fin d'établir des rapports redditionnels; elle devrait aussi aider les ministères à améliorer les résultats par la prise de décisions de gestion éclairées. Ainsi, lorsque les évaluations de programme mettent en évidence les programmes qui donnent de bons résultats et ceux qui n'en donnent pas, le financement pourrait être réaffecté en conséquence. L'information sur le rendement devrait aussi donner des indications crédibles sur la capacité d'un ministère à produire des résultats durables et un bon rendement à l'avenir. En outre, un rapport de bonne qualité fait ressortir les enseignements retenus et montre comment un rendement faible sera corrigé dans l'avenir.

5.63 Nous nous attendions à ce que les rapports sur le rendement indiquent de quelle façon les gestionnaires utilisent l'information sur le rendement, notamment comment ils s'en servent pour établir les attentes futures et améliorer le rendement à venir.

L'information sur le rendement est rarement utilisée

5.64 En général, tous les rapports évalués selon ce critère ont obtenu une cote se situant entre un peu moins que le niveau de base et les niveaux de base ou passable. La plupart n'ont obtenu que la cote de base (pièce 5.7). Selon notre modèle d'évaluation, au cours de la période de deux ans, un ministère s'est amélioré, un autre a fait du surplace et le dernier ministère a régressé. Au cours de la période de neuf ans, deux ministères ont fait des progrès par rapport à ce critère alors que le troisième n'en a fait aucun.

Pièce 5.7 L'utilisation de l'information sur le rendement est démontrée — Résumé de l'évaluation



L'utilisation de l'information sur le rendement dans la prise de décision améliore les rapports

5.65 En 2003–2004, Ressources naturelles Canada a produit un rapport sur l'utilisation des résultats d'une évaluation des revêtements de routes et des économies de combustible. Se fondant sur cette information, le Ministère a décidé de réaffecter les ressources destinées à la recherche sur les routes en béton à la recherche sur d'autres matériaux de revêtement de routes.

Il s'agit selon nous d'une pratique prometteuse parce qu'elle montre comment le Ministère a utilisé l'information sur le rendement pour améliorer le rendement futur.

Il faut se pencher sur le rendement futur

5.66 Les rapports pourraient être améliorés par l'ajout d'explications sur les mesures correctives qui ont été prises pour régler les problèmes de rendement et sur ce qui est prévu pour l'améliorer. Ils devraient décrire les risques inhérents aussi bien au maintien des cibles pour le rendement qu'à l'établissement de nouvelles cibles pour accroître celui-ci. Les cotes obtenues pour ce critère nous portent à croire que cela pourrait être l'un des aspects les plus problématiques des rapports sur le rendement. Pour relever ce défi, les ministères devront intégrer une information fiable sur le rendement à leurs processus décisionnels, déterminer s'ils sont dans la bonne voie et utiliser l'information pour régler les problèmes.

Conclusion

5.67 C'était la deuxième fois que nous utilisions notre modèle pour évaluer une sélection de rapports sur le rendement. Mais c'était la première fois que nous comparions les rapports d'un ministère sur une ou plusieurs périodes afin d'évaluer les progrès en ce qui concerne la qualité. Dans l'ensemble, nous avons constaté que l'amélioration des rapports sur le rendement présentés au Parlement pose encore des difficultés aux ministères, et cela même après presque dix ans d'efforts.

5.68 Nous avons constaté que deux des ministères, entre 1995-1996 et 2003-2004, avaient au moins doublé le nombre de pages de leurs rapports sur le rendement. Nous ne sommes pas convaincus que cela s'est traduit par une augmentation proportionnelle de la qualité de ces rapports. Les ministères ont peut-être allongé leur rapports à cause des nouvelles exigences du Secrétariat du Conseil du Trésor ou de la complexité sans cesse croissante de l'information. Il reste cependant qu'ils donnent plus de renseignements que nécessaire et que les rapports sont trop détaillés pour le lecteur visé. Les rapports de 1995-1996, même s'ils faisaient fausse route en s'attachant surtout aux activités plutôt qu'aux extrants et aux réalisations, dressaient un tableau du rendement plus succinct et donc plus intelligible.

5.69 Les constatations de la présente vérification sont du même ordre que les observations de nos travaux antérieurs. En 1988, nous avons conclu que les rapports présentés au Parlement n'étaient pas entièrement satisfaisants aux fins de la reddition de comptes. En 1992, nous avons indiqué une fois de plus que l'information communiquée par les ministères n'était pas suffisamment exhaustive. En 1997, au moment où le gouvernement revoyait son Système de gestion des dépenses, nous avons indiqué que des progrès au sujet des rapports sur le rendement présentés au Parlement avaient été faits. Dans notre rapport de 2000, au chapitre 19, intitulé « L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents », nous

avons conclu ce qui suit : « au rythme actuel des progrès, il faudra de nombreuses années pour que l'habitude de communiquer de l'information sur le rendement de bonne qualité s'instaure. » En 2003, nous avons évalué neuf rapports et constaté que les progrès au chapitre de l'information communiquée sur le rendement étaient une fois de plus décevants.

5.70 Au cours de nos travaux précédents, nous avons énoncé cinq facteurs qui contribuent à la qualité de l'information sur le rendement. Nous croyons qu'ils sont encore valides.

5.71 Premièrement, il arrive fréquemment que les principes fondamentaux d'un bon rapport ne soient pas bien compris ni appliqués par les ministères. C'est toujours le cas malgré le fait que les lignes directrices annuelles du Secrétariat du Conseil du Trésor soutiennent les principes d'un bon rapport sur le rendement.

5.72 Deuxièmement, l'information sur le rendement est communiquée dans un contexte politique. Ce facteur entre toujours en jeu parce qu'on n'a pas encore accepté d'emblée l'utilité de communiquer les faiblesses. Il semble que la notion de rapport équilibré, c'est-à-dire un rapport qui fait état des faiblesses autant que des succès, ne fasse pas encore partie de la culture du gouvernement.

5.73 Troisièmement, il n'y a pas de mesures incitatives pour la production de bons rapports ni de sanctions pour la production de mauvais rapports. Comme les comités de la Chambre n'exercent aucune influence sur les budgets ministériels, contrairement à leurs homologues oeuvrant au sein d'autres administrations, il est plus difficile pour les parlementaires qui scrutent les rapports d'encourager la production de bons rapports ou de pénaliser les mauvais rapports par l'application de mesures financières. De plus, certaines administrations examinent de près les rapports sur le rendement et nomment les ministères qui ont produit de piètres documents, et cela afin de les inciter à améliorer les rapports à produire.

5.74 Quatrièmement, de nombreux ministères n'accordent pas une grande priorité aux rapports sur le rendement. Les hauts fonctionnaires ne participent pas à la préparation des rapports ou ne leur accordent pas autant d'importance qu'ils le devraient. C'est peut-être parce que les ministères n'utilisent pas l'information contenue dans les rapports sur le rendement pour gérer les résultats ou que le gouvernement ne l'utilise pas pour gérer les initiatives de portée gouvernementale.

5.75 Cinquièmement, même si le Parlement et le gouvernement ont pris des mesures pour améliorer la qualité des rapports sur le rendement au cours des dernières décennies, nous croyons que les comités parlementaires n'ont pas mis à profit l'information contenue dans les rapports au cours de leurs discussions avec les ministères vérifiés. En s'intéressant davantage aux rapports sur le rendement et en les examinant plus attentivement, les comités parlementaires encourageraient les ministères à en améliorer la qualité.

5.76 Il n'est pas facile de corriger ces faiblesses. Cela ne peut se faire que par un changement radical de la philosophie de gestion du gouvernement. Par conséquent, nous ne faisons pas de recommandations officielles aux ministères, mais nous leur demandons une fois de plus de s'efforcer de mieux comprendre les principes de base d'une bonne information sur le rendement et de faire des efforts assidus pour améliorer leurs rapports. Cette responsabilité incombe aux ministères, mais le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait aussi continuer de leur venir en aide en examinant les rapports sur le rendement, en traçant la voie à suivre et en leur donnant des occasions de mieux comprendre et de mieux accepter les principes et les pratiques qui sous-tendent une bonne information sur le rendement.

5.77 L'examen par les parlementaires des rapports sur le rendement par l'intermédiaire des divers comités permanents est essentiel pour améliorer la qualité des rapports. Les comités pourraient exiger que les ministères leur fournissent des éclaircissements sur les résultats qu'ils ont obtenus. Ils pourraient alors demander aux ministères et aux organismes de rendre compte des résultats obtenus par rapport à leurs engagements envers les Canadiens. La qualité des rapports ne peut s'améliorer que si les parlementaires ont des échanges continus sur le rendement avec les ministères.

Réponse du gouvernement. Nous apprécions les efforts faits par la vérificatrice générale pour évaluer les rapports ministériels sur le rendement et fournir des avis au sujet des points à améliorer. Le gouvernement du Canada demeure fermement déterminé à continuer d'améliorer les rapports au Parlement, conscient que la présentation de rapports judicieux, transparents et efficaces est essentielle pour aider le Parlement à s'acquitter de son rôle de tenir le gouvernement responsable de la gestion et de l'utilisation des fonds publics.

Les Rapports sur les plans et les priorités et les Rapports ministériels sur le rendement sont les principaux instruments de responsabilisation envers le Parlement, grâce auxquels les ministres et leurs organisations témoignent de leur responsabilité et de leur responsabilisation. Ces rapports expliquent au Parlement leurs plans, leurs priorités et les résultats escomptés et rendent compte du rendement obtenu. En collaboration avec les ministères, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a récemment révisé les lignes directrices à l'intention des ministères et renforcé l'accent mis sur les résultats dans ces rapports. Le SCT continuera de collaborer avec les ministères, les parlementaires et la vérificatrice générale afin d'améliorer les pratiques exposées dans le Rapport de la vérificatrice.

En décembre 2004, le Secrétariat du Trésor a instauré la Structure de gestion, de ressources et de résultats (SGRR). Elle constituera une méthode pangouvernementale uniforme de planification des ressources, des dépenses et des résultats et de la présentation de rapports à ces sujets. Pour améliorer la qualité des rapports sur le rendement, le SCT aidera et guidera les ministères dans l'élaboration et l'adaptation de leurs structures de gestion, de ressources et de résultats. Il s'agit d'un changement important aux pratiques en matière

de planification et de rapports sur le rendement et il devra être instauré graduellement. Nous nous attendons à ce que la SGRR serve de fondement cohérent et durable à la présentation des rapports financiers et non financiers au Parlement.

Au cours des prochains mois, le gouvernement, de concert avec les parlementaires, préparera un plan directeur aux fins de l'amélioration des rapports au Parlement qui répondra mieux aux besoins des parlementaires et d'autres intervenants, qui désirent obtenir des renseignements transparents, opportuns et faciles à comprendre. Le gouvernement investira aussi dans des systèmes technologiques à l'appui des données et des rapports sur le rendement. Tous ces efforts devraient entraîner un changement graduel de la culture de gestion et des pratiques en matière de rapports sur le rendement dans les ministères fédéraux.

Nous nous réjouissons des occasions que nous avons de continuer de collaborer avec la vérificatrice générale, les parlementaires, les ministères et d'autres intervenants afin d'assurer le changement nécessaire qui permettra d'améliorer les rapports sur le rendement et les pratiques de gestion.

À propos de la vérification

Objectif

La vérification avait comme objectif d'évaluer les rapports ministériels sur le rendement d'un petit groupe de ministères afin de voir jusqu'à quel point ils en avaient amélioré la qualité au cours d'une période de deux ans, plus particulièrement entre 2002-2003 et 2003-2004, comparativement aux progrès réalisés il y a près de dix ans, entre 1995-1996 et 2003-2004.

Étendue

Nous avons sélectionné les rapports sur le rendement de trois ministères — Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Ressources naturelles Canada. Ces derniers faisaient partie de la deuxième série de ministères pilotes ayant participé au Projet d'amélioration des rapports au Parlement, lequel prévoyait le scindement de la Partie III du *Budget des dépenses* en deux documents : un rapport sur la planification et un rapport sur le rendement.

Nous n'avons pas effectué de vérification auprès du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Méthode

Nous avons évalué trois rapports sur le rendement de chacun des trois ministères à l'aide de notre modèle d'évaluation. Ces rapports portaient sur les exercices terminés les 31 mars 1996, 31 mars 2003 et 31 mars 2004. Nous avons suivi la méthode décrite dans notre rapport d'avril 2002, au chapitre 6 intitulé « Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement » et nous l'avons appliquée à neufs rapports ministériels sur le rendement ayant fait l'objet du chapitre 1, « L'évaluation des rapports ministériels sur le rendement » de notre rapport de mai 2003.

Dans le modèle d'évaluation, chacun des cinq critères est représenté par un continuum de cinq niveaux de réalisation ou stades de perfectionnement : de base, passable, satisfaisant, très satisfaisant et excellent. Un rapport sur le rendement exceptionnel obtiendrait la cote excellent pour chaque critère.

Trois évaluateurs, (deux évaluateurs faisant partie d'équipes distinctes du Bureau et un évaluateur externe), ont appliqué le modèle aux rapports sur le rendement. Ils ont discuté de leurs résultats pour en venir à un consensus sur l'évaluation.

Nous avons utilisé le modèle d'évaluation conçu en 2002, mais nous avons appliqué les attentes actuelles à l'égard d'un bon rapport sur le rendement aux rapports des trois exercices (1995-1996, 2002-2003 et 2003-2004).

Nous n'avons pas vérifié les systèmes et les méthodes qui ont servi à produire l'information contenue dans les rapports, ni tiré de conclusions sur sa fiabilité.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts
Directeur principal : Barry Leighton

Doreen Deveen
John McGrath
Anupheap Ngoun
Ruth Sullivan

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le Service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou 1-888-761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2005

Table des matières principale

	Message de la vérificatrice générale du Canada Points saillants
Chapitre 1	Ressources naturelles Canada — La gouvernance et la gestion stratégique
Chapitre 2	La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme : sûreté du transport aérien, sécurité maritime et protection civile
Chapitre 3	Bureau des passeports — Les services de passeport
Chapitre 4	Défense nationale — L'initiative C4ISR à l'appui du commandement et du contrôle
Chapitre 5	L'évaluation de certains rapports ministériels sur le rendement
Chapitre 6	Affaires indiennes et du Nord Canada — La mise en valeur des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest

2005

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

AVRIL

Chapitre 6

Affaires indiennes et du Nord Canada —
La mise en valeur des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport d'avril 2005 de la vérificatrice générale du Canada comporte six chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2005
N° de catalogue FA1-2005/1-6F
ISBN 0-662-79343-9

Chapitre

6

Affaires indiennes et du Nord Canada

La mise en valeur des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Survol historique des ressources non renouvelables du Nord 3
Un cadre réglementaire évolutif pour la mise en valeur des ressources 3
Intervenants dans la mise en valeur des ressources 5
Processus d'approbation des demandes de mise en valeur des ressources 6
Objet de la vérification 8

Observations et recommandations 9

Gouvernance de la mise en valeur des ressources 9

Le rôle du Ministère dans la réglementation de la mise en valeur des ressources a été réduit 9
Le Ministère doit élargir la portée de ses interventions pour s'acquitter de ses responsabilités 9
Il faut des lignes directrices sur l'interprétation des principaux termes de la Loi 10
Le gouvernement doit prendre des règlements sur les eaux 11
Le Ministère doit établir un mécanisme efficace pour veiller à ce que les offices aient les ressources nécessaires 12

Renouvellement du rôle du Ministère 14

Le Ministère doit demander aux offices de rendre compte de leur gestion du mécanisme 14
Pour produire de bons rapports, il faut que la relation redditionnelle soit claire 16
Le Ministère doit établir une relation de travail efficace avec les offices 17

Conclusion 18

À propos de la vérification 20

Affaires indiennes et du Nord Canada

La mise en valeur des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest

Points saillants

6.1 Les ressources non renouvelables offrent un immense potentiel de développement économique dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.). Malgré tout, l'incertitude plane quant au climat d'investissement entourant ce développement, en partie parce que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ne s'est pas bien acquitté de ses responsabilités à l'égard du mécanisme d'examen des projets de développement.

6.2 Le Ministère n'a formulé aucune ligne directrice sur certains termes ambigus de la loi habilitante ou sur l'établissement de normes sur les eaux comme le permettent les dispositions législatives. De plus, le Ministère n'a pas exigé que les offices de réglementation rendent compte de la façon dont ils s'acquittent de leur rôle relativement au mécanisme sans s'ingérer dans les décisions qu'ils prennent en tant qu'organes quasi-judiciaires.

Contexte et autres observations

6.3 Notre vérification a porté sur la mesure dans laquelle le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien s'est acquitté de ses responsabilités, lesquelles font partie intégrante du mécanisme de demande et de délivrance des permis pour la mise en valeur des ressources non renouvelables des Territoires du Nord-Ouest.

6.4 À la suite de la signature des accords de revendications territoriales dans les Territoires du Nord-Ouest et de l'adoption de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, le gouvernement fédéral a créé une série d'offices en vue de réglementer l'utilisation des terres et des eaux et de protéger l'environnement. Le Ministère a ainsi cru que la meilleure voie à suivre serait de laisser ces offices administrer le mécanisme pour donner aux peuples autochtones des T.N.-O. l'assurance que le gouvernement fédéral était sincère et qu'il voulait bel et bien leur céder le contrôle. Cette décision, prise il y a sept ans, a contribué à l'instauration d'un environnement de réglementation qui, aujourd'hui, doit être consolidé.

6.5 Alors même que le gouvernement fédéral négocie le transfert de responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest, il importe pour les Canadiens que le mécanisme de mise en valeur des ressources non renouvelables dont les T.N.-O. pourraient hériter soit bien géré.

6.6 De plus, sept années après l'adoption de la *Loi*, il est temps pour le Ministère de revoir la façon dont il gère le mécanisme et de le consolider quant aux aspects décrits dans le présent chapitre afin de garantir qu'il est

suffisamment solide pour permettre de relever les défis et de saisir les possibilités qui se présenteront au cours de la prochaine décennie.

Réaction du Ministère. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien accepte toutes les recommandations et s'engage à prendre les mesures qui s'imposent pour résoudre les questions que nous soulevons dans le présent chapitre.

Introduction

Survol historique des ressources non renouvelables du Nord

6.7 La mise en valeur des ressources non renouvelables est essentielle au développement économique du Nord du Canada. Dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.), cette mise en valeur vise essentiellement l'exploitation minière et gazière.

6.8 La découverte des métaux remonte au XVIII[e] siècle, mais l'exploitation minière moderne a débuté au Yukon avec la ruée vers l'or à la fin des années 1800. Elle s'est poursuivie avec la découverte de pétrole, en 1918, à Norman Wells dans les T.N.-O. Cinquante ans plus tard, on découvrait du gaz dans la région du delta du Mackenzie et de la mer de Beaufort. Cependant, ce gaz est demeuré inaccessible aux marchés nord-américains en raison de l'impossibilité de l'acheminer vers le sud. Aujourd'hui, 30 ans plus tard, une nouvelle demande de construction de pipeline a été présentée.

6.9 Du côté de l'exploitation minière, en plus de l'or, le plomb et le zinc sont les métaux les plus souvent extraits dans les T.N.-O. Les diamants représentent cependant un tout nouveau domaine d'exploration minière.

6.10 En 2003, le produit intérieur brut des Territoires du Nord-Ouest s'établissait à 3 332 millions de dollars, en hausse d'environ 13 p. 100 par rapport à l'année précédente. Depuis 2000, soit deux ans environ après l'extraction des premiers diamants, l'économie des T.N.-O. enregistre un taux de croissance annuel d'environ 10 p. 100. Au cours de la même période, la part de l'économie représentée par l'exploitation minière (à l'exception du pétrole et du gaz) est passée d'un peu moins de 24 p. 100 à environ 42 p. 100, et l'importance de l'industrie minière a plus que doublé. L'industrie donnera encore plus d'oxygène à l'économie grâce à l'exploitation d'une troisième mine de diamants, prévue en 2006. Le gaz naturel pourrait également donner un coup de fouet à l'économie des T.N.-O., si le projet de pipeline dans la vallée du Mackenzie se concrétise.

Un cadre réglementaire évolutif pour la mise en valeur des ressources

6.11 Les conséquences environnementales de la mise en valeur des ressources naturelles préoccupent la population canadienne depuis la fin des années 1960. En 1974, le gouvernement fédéral s'est engagé à examiner les répercussions de ses décisions sur l'environnement, et ce, dans toutes les régions du Canada. Par conséquent, tous les projets de développement sur les terres fédérales ou dans les secteurs de compétence fédérale devaient faire l'objet d'une évaluation pour garantir qu'ils porteraient atteinte le moins possible à l'environnement. En 1984, le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement* a codifié une procédure, jusque-là en grande partie non consignée par écrit, qui découle de la politique adoptée par le Cabinet en 1974.

6.12 En 1995, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* a remplacé le *Décret* et a jeté les bases des évaluations environnementales dans les secteurs de compétence fédérale.

6.13 À la suite du transfert des responsabilités fédérales aux gouvernements territoriaux et de l'adoption du règlement de revendications territoriales autochtones, il est devenu plus difficile d'effectuer des évaluations environnementales dans le Nord. Le 1er avril 2003, le gouvernement du Yukon a pris en charge la gestion de ses ressources non renouvelables, sauf dans les secteurs où un projet de développement transfrontalier est proposé. Cependant, le gouvernement fédéral demeure responsable de l'évaluation environnementale, mais une participation importante des Premières nations du Yukon est prévue. Au Nunavut, le règlement des revendications territoriales a établi un mécanisme de délivrance des permis d'utilisation des terres et des eaux, ainsi qu'un mécanisme d'intervention lié aux préoccupations environnementales. Aux T.N.-O., exception faite de la région des revendications territoriales des Inuvialuit, les facteurs environnementaux et la délivrance des permis sont régis par la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* (LGRVM) de 1998 et par les lois sur le règlement de la revendication territoriale du Sahtu et des Gwich'in (voir la pièce 6.1). Au fur et à mesure que d'autres revendications seront réglées, comme la revendication du peuple tlicho, dont le projet de loi de ratification est devant le Parlement, et celle du Deh Cho, qui est négociée actuellement, la LGRVM sera modifiée pour que les règlements soient intégrés au mécanisme.

Pièce 6.1 Régions désignées autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest

6.14 La *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* a été créée pour donner suite à une obligation fédérale en vertu des accords sur la revendication territoriale du Sahtu et des Gwich'in et des lois de mise en œuvre. Elle prévoyait la création d'offices publics pour gérer le mécanisme de demande de permis de mise en valeur des ressources renouvelables et non renouvelables dans la vallée du Mackenzie.

Intervenants dans la mise en valeur des ressources

6.15 Le processus de mise en valeur des ressources non renouvelables commence par une démarche de la part d'un promoteur auprès d'un office constitué par la *LGRVM*. Ce promoteur demande un permis d'utilisation des terres ou des eaux (il existe deux types de permis d'utilisation des eaux — le type A et le type B; le type A est réservé aux projets plus complexes ou plus ambitieux). Une fois la demande reçue, plusieurs organismes interviennent.

6.16 **Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.** La *LGRVM* attribue au Ministre plusieurs responsabilités quant à la gestion des ressources dans la vallée du Mackenzie. Il s'agit de responsabilités opérationnelles et de gouvernance. Sur le plan opérationnel, les responsabilités comprennent notamment :

- l'adoption, avec ou sans modifications, ou le rejet des recommandations de l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie;
- l'approbation des permis d'utilisation des eaux de type A délivrés par les offices des terres et des eaux.

6.17 Pour ce qui est de la gouvernance, l'article 82 de la *LGRVM* décrit la principale responsabilité du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien quant à la réglementation des terres et des eaux. Il donne au Ministre le pouvoir, après consultation de l'office, de donner par écrit des instructions générales obligatoires relatives à l'exercice des attributions conférées à celui-ci au sujet de la réglementation des terres et des eaux. Il a aussi les responsabilités suivantes :

- prendre des règlements relativement à la qualité de l'eau, après avoir consulté l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie;
- nommer les membres des offices qui, exception faite du président, sont choisis pour moitié sur la proposition de la Première nation et pour l'autre moitié sur la proposition du gouvernement;
- nommer les présidents des offices;
- déterminer la forme du rapport annuel que les offices doivent soumettre au Ministre.

6.18 **Les offices des terres et des eaux des Gwich'in, du Sahtu et de la vallée du Mackenzie.** Ces offices, créés par le gouvernement fédéral, réglementent l'utilisation des terres et des eaux ainsi que le dépôt de déchets dans la vallée du Mackenzie, et ce, dans l'intérêt des résidants des T.N.-O. et de tous les Canadiens. Ces offices reçoivent les demandes de permis d'utilisation des terres et des eaux nécessaires avant que ces projets puissent

être réalisés. Lorsqu'un projet se limite aux terres des Gwich'in ou du Sahtu, l'office de la région visée gère le mécanisme de demande. Si le projet est transfrontalier ou doit être réalisé sur des terres non visées par une revendication territoriale ayant fait l'objet d'un règlement, l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie en est responsable.

6.19 **Les offices d'aménagement territorial des Gwich'in et du Sahtu.** Créés par le gouvernement fédéral en 1998, ces offices sont chargés de la préparation des plans d'aménagement des terres et de la surveillance de l'utilisation des terres dans les régions désignées des Gwich'in et du Sahtu. Quand un promoteur présente une demande de mise en valeur pour des terres de ces régions, le projet est transmis à l'office de planification de la région qui veille à ce que la demande soit conforme au plan d'aménagement des terres de la région.

6.20 **Les parties touchées par le projet de développement.** Avant de pouvoir traiter une demande, l'office des terres et des eaux doit informer toutes les organisations ou personnes touchées par le projet. Ainsi, certaines organisations fédérales et territoriales, administrations locales et organisations associées aux revendications territoriales des Gwich'in, du Sahtu ou du peuple tlicho peuvent être visées.

6.21 **L'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie.** Le gouvernement fédéral a créé cet office en 1998 pour qu'il effectue des évaluations environnementales et des examens des demandes de mise en valeur des ressources qui lui sont transmises par d'autres offices ou organisations, ou établies de son propre chef.

Processus d'approbation des demandes de mise en valeur des ressources

6.22 Les étapes à suivre pour approuver ou refuser une demande de permis sont décrites dans la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*.

6.23 **Les offices sont des éléments essentiels du mécanisme.** Ce mécanisme comprend quatre offices : l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie; ses deux organes, l'Office gwich'in des terres et des eaux et l'Office des terres et des eaux du Sahtu; et l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie.

6.24 Par le passé, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest étaient les principaux responsables de la mise en valeur des ressources. À la suite de la signature de la convention sur les revendications territoriales des Inuvialuit en 1984 et des accords de règlement de la revendication territoriale du Sahtu et des Gwich'in au début des années 1990, en plus de l'adoption de la *LGRVM*, la création d'un certain nombre d'offices dans les Territoires du Nord-Ouest a modifié le rôle joué par le Ministère en instaurant une nouvelle façon de gérer la mise en valeur des ressources dans les T.N.-O. Le gouvernement fédéral ne contrôlait plus directement la délivrance des permis d'utilisation des terres et des eaux. En outre, il n'était plus responsable de l'évaluation des répercussions environnementales possibles découlant des travaux. Ainsi, les Premières nations et les Inuvialuit avaient obtenu ce qu'ils souhaitaient

depuis un certain temps : participer à la réglementation de l'utilisation des ressources sur leurs terres, les offices devenant l'instrument de cette participation.

6.25 Les offices sont devenus le filtre par lequel doit passer chaque demande de mise en valeur des ressources qui nécessite un permis d'utilisation des terres ou des eaux. Il n'existe pas d'exceptions possibles; le Ministre ne peut pas contourner unilatéralement le mécanisme ni intervenir avant que le mécanisme ait suivi son cours et que les rapports aient été produits.

6.26 **Des échéances sont établies.** Au début du processus, un office accuse officiellement réception d'une demande uniquement lorsqu'il juge que la demande est complète. Cette confirmation permet d'établir le moment où le demandeur peut s'attendre à recevoir une réponse. Le délai va de 42 jours pour un permis d'utilisation des terres à 90 jours pour un permis d'utilisation des eaux, à moins que la demande ne soit renvoyée à l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie pour des fins d'évaluation environnementale.

6.27 **Les demandes doivent être conformes aux plans d'aménagement des terres.** Les plans d'aménagement des terres doivent pourvoir à la conservation, à la mise en valeur et à l'utilisation des terres, des eaux et des autres ressources de la région désignée par un règlement de revendication territoriale. Lorsqu'une demande est complète, l'Office vérifie si elle est conforme au plan d'aménagement prévu. Si elle ne l'est pas, et si elle ne peut être modifiée, elle est rejetée.

6.28 **Les demandes doivent être soumises à un examen préalable.** L'examen d'une demande complète commence par un examen préalable par l'office des terres et des eaux compétent ou par toute autre autorité administrative avant le pouvoir de délivrer un permis. Si l'un de ces organismes détermine que le projet « est susceptible soit d'avoir des répercussions négatives importantes sur l'environnement, soit d'être la cause de préoccupations pour le public », il renvoie la demande à l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie pour des fins d'évaluation environnementale.

6.29 Les offices des terres et des eaux doivent envoyer la demande à divers examinateurs experts pour obtenir leur avis quant à la probabilité que la demande entraîne des répercussions environnementales et des préoccupations pour le public. Parmi ces examinateurs, l'on retrouve divers ministères et organismes, tant du gouvernement fédéral que des Territoires du Nord-Ouest, ainsi que les collectivités des Premières nations touchées.

6.30 S'il est peu probable que le projet de développement suscite des préoccupations vives pour le public ou des répercussions environnementales négatives, les Gwich'in, le peuple Sahtu ou l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie décident si le permis doit être délivré et en fixent les conditions.

6.31 **L'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie gère le mécanisme d'évaluation environnementale.** Quand un organisme d'examen préalable constitué par la *LGRVM* est d'avis qu'un projet de développement en dehors du territoire d'une administration locale est susceptible d'avoir des répercussions négatives importantes sur l'environnement ou d'être la cause de préoccupations pour le public, l'Office d'examen est tenu d'effectuer une évaluation environnementale même s'il n'y a pas eu renvoi d'un office des terres et des eaux. Si le projet de développement est réalisé dans le territoire d'une administration locale, une évaluation environnementale doit être effectuée si le projet « aura vraisemblablement » plutôt que « est susceptible d'avoir » des répercussions négatives importantes sur l'environnement. L'Office d'examen peut aussi effectuer une évaluation environnementale de sa propre initiative.

6.32 Après avoir terminé l'évaluation environnementale, l'Office d'examen détermine si, à son avis, le projet aura vraisemblablement des répercussions négatives importantes sur l'environnement ou sera la cause de préoccupations importantes pour le public. Si l'Office conclut que le projet n'aura pas de telles conséquences, il peut alors déclarer que l'étude d'impact n'est pas nécessaire. S'il conclut que le projet aura de telles répercussions, il peut alors ordonner la réalisation d'une étude d'impact environnemental plus poussée. Il peut aussi recommander que le projet soit approuvé, sous réserve de la prise de mesures de nature à éviter ces répercussions ou recommander que le Ministre rejette la proposition sans aucun autre examen.

6.33 Lorsqu'il reçoit un rapport de l'Office d'examen, le Ministre a peu de recours. Il peut adopter les recommandations, renvoyer le rapport à l'Office pour qu'il étudie la question plus à fond, le rejeter ou, après avoir consulté l'Office, adopter les recommandations modifiées. Le Ministre ne peut modifier les recommandations sans avoir consulté l'Office.

Objet de la vérification

6.34 Notre vérification a porté sur la mesure dans laquelle le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien s'acquitte de ses responsabilités relatives au mécanisme prévu dans la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* quant à la mise en valeur des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest (exception faite de la région désignée des Inuvialuit). Nous avons examiné le mécanisme à partir du moment où l'un des offices de réglementation et d'évaluation environnementale reçoit une demande de permis jusqu'à ce qu'il prenne une décision.

6.35 Nous n'avons pas vérifié les responsabilités des offices concernant leurs pratiques, leurs procédures ou leur administration interne; nous n'avons pas non plus examiné les rôles joués par les autres ministères et organismes fédéraux dans le mécanisme. Cependant, nous avons interrogé des représentants des offices pour comprendre comment le Ministère s'acquitte de ses responsabilités.

6.36 Pour plus d'information sur les objectifs, l'étendue, la stratégie et les critères de vérification, voir la section intitulée **À propos de la vérification** à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

Gouvernance de la mise en valeur des ressources

Le rôle du Ministère dans la réglementation de la mise en valeur des ressources a été réduit

6.37 À la suite de la signature des accords de règlement des revendications territoriales, de la création des offices et de l'adoption de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* (*LGRVM*), le gouvernement fédéral a, en définitive, transféré une partie de ses responsabilités quant à la gestion de la mise en valeur des ressources non renouvelables — la réglementation de l'utilisation des terres et des eaux et l'examen des répercussions environnementales des projets de développement des ressources non renouvelables — à plusieurs offices des Territoires du Nord-Ouest. Ces offices sont l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie; ses deux organes, l'Office gwich'in des terres et des eaux et l'Office des terres et des eaux du Sahtu; et l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie.

6.38 La *Loi* établit le cadre général de ce mécanisme qui comprend une série d'étapes distinctes. Toutes les parties avec qui nous nous sommes entretenus comprenaient le cadre, les étapes du mécanisme et les décisions qui doivent être prises à chaque étape.

6.39 Après avoir transféré ce pouvoir réglementaire aux offices, le Ministère a conservé plusieurs responsabilités qui doivent être bien gérées pour que le mécanisme fonctionne comme prévu. Il a conservé ces responsabilités, puisqu'il reconnaît que le fonctionnement du mécanisme pourrait avoir un effet sur le climat d'investissement dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.). Par conséquent, nous avons examiné comment le gouvernement fédéral s'acquitte de ses responsabilités qui sont associées au mécanisme de mise en valeur des ressources non renouvelables des T.N.-O.

6.40 Nous nous attendions à ce que le Ministère, en assumant ces responsabilités, ait donné des directives adéquates de telle sorte que les éléments nécessaires au bon fonctionnement du mécanisme soient en place. Nous nous attendions aussi à ce que le Ministère ait fait en sorte que les offices disposent des ressources financières et non financières nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions. Enfin, nous nous attendions à ce que le Ministère ait géré ses responsabilités et ses pouvoirs de façon à démontrer que les rôles, les compétences et les obligations redditionnelles des intervenants dans le mécanisme sont clairs et que chacun s'en est bien acquitté.

Le Ministère doit élargir la portée de ses interventions pour s'acquitter de ses responsabilités

6.41 Même si le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a transféré certaines de ses responsabilités opérationnelles relatives à la mise en valeur des ressources aux Territoires du Nord-Ouest, il en assume toujours la gouvernance à plusieurs égards. Pendant la vérification, nous avons cerné

quatre aspects pour lesquels le Ministère devrait revoir la décision prise il y a sept ans au sujet de la portée de son intervention, notamment :

- donner des lignes directrices sur l'interprétation des principaux termes de la *Loi*,
- prendre des règlements sur la qualité de l'eau,
- veiller à ce que les offices aient les ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions,
- exiger des offices qu'ils rendent compte non seulement de leur rendement financier, mais aussi de la façon dont ils s'acquittent de leurs responsabilités relativement au mécanisme.

6.42 Selon les représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le Ministère a décidé d'intervenir le moins possible afin de convaincre les peuples autochtones des T.N.-O. que le gouvernement fédéral est sincère et qu'il accepte bel et bien de leur céder le contrôle. Sept ans plus tard, cette décision a donné lieu à des ambiguïtés au sujet de la réglementation des ressources non renouvelables, ce qui a soulevé certaines incertitudes quant à l'application uniforme du mécanisme. Le moment semble venu aujourd'hui pour le Ministère de donner suite aux questions que nous soulevons pour contribuer à rendre le mécanisme suffisamment solide pour permettre de relever les défis et de saisir les possibilités qui se présenteront au cours de la prochaine décennie.

Il faut des lignes directrices sur l'interprétation des principaux termes de la *Loi*

6.43 En vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, un office des terres et des eaux ou encore une autorité administrative doit déterminer, après avoir effectué l'examen préalable d'un projet, s'il « est susceptible soit d'avoir des répercussions négatives importantes sur l'environnement, soit d'être la cause de préoccupations pour le public. » Si l'office croit que le projet est susceptible d'avoir des répercussions importantes, il renvoie la demande à l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie pour des fins d'évaluation environnementale.

6.44 Les parties intéressées que nous avons interviewées ont jugé que, avant de soumettre une demande ou d'inscrire une cause de préoccupation pour le public, elles devraient avoir droit à des conseils sur la façon dont les principaux termes comme « est susceptible soit d'avoir des répercussions négatives importantes sur l'environnement » ou « soit d'être la cause de préoccupations pour le public », doivent être interprétés. À ce chapitre, le Ministère n'a pas donné aux offices des terres et des eaux de lignes directrices. Les demandeurs de permis n'ont pas non plus reçu de conseils sur la façon dont les offices des terres et des eaux pourraient interpréter ces termes. Pourtant, dans d'autres lois similaires comme la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, Environnement Canada a publié des projets de lignes directrices qui servent à évaluer le rôle de la participation du public à des mécanismes semblables qui relèvent de sa compétence.

6.45 En 2004, l'Office d'examen a publié des lignes directrices sur la façon dont le mot « susceptible » pourrait s'appliquer dans la pratique. En outre, plusieurs publications environnementales donnent des lignes directrices sur l'interprétation du mot « important ». Mais les offices, ou toute partie dans la même position, ne sont pas tenus d'utiliser ces lignes directrices ni aucune interprétation en particulier.

6.46 Par conséquent, tout office des terres et des eaux ou toute autorité administrative peut demander à l'Office d'examen d'effectuer une évaluation environnementale sans avoir à rendre compte de la décision prise. De par leur nature même, les évaluations environnementales prennent du temps et coûtent cher. Elles constituent par conséquent un volet important du mécanisme de réglementation et ne devraient être utilisées que lorsque cela est justifié.

6.47 **Recommandation.** Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, après avoir consulté les offices constitués en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, devrait établir des lignes directrices visant à préciser les principaux termes de la *Loi*.

Réponse du Ministère. Le Ministère, en collaboration avec les organismes des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.), a élaboré un processus connu sous le nom de Forum des organismes des T.N.-O. Grâce à ce Forum, le Ministère travaillera avec les organismes pour élaborer des lignes directrices qui clarifieront les principaux termes de la *Loi* en s'inspirant des travaux exécutés précédemment dans le cadre de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Une ébauche pour la consultation externe sera terminée d'ici le 1er avril 2006.

Le gouvernement doit prendre des règlements sur les eaux

6.48 Quand les offices des terres et des eaux délivrent des permis d'utilisation des eaux en vertu de la *Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest* et de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie (LGRVM)*, ils exigent que les détenteurs de permis respectent certaines conditions, notamment les mesures visant à atténuer les répercussions environnementales de l'utilisation des eaux ou du dépôt de déchets. Les demandeurs de permis devraient pouvoir connaître les normes relatives à l'utilisation des eaux et au dépôt de déchets à respecter avant de présenter un projet. Ainsi, ils pourraient être en mesure de démontrer dans leurs plans de projet comment ils respecteront ces normes.

6.49 De fait, la *Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest* prévoit que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, de concert avec les offices, peut prendre des règlements au sujet de la qualité des eaux. De même, la *LGRVM* donne au Ministre le pouvoir de donner par écrit des instructions générales au sujet des règlements sur l'utilisation des terres et des eaux.

6.50 Cependant, le Ministère a choisi de ne pas se prévaloir de ce pouvoir. Par conséquent, les demandeurs de permis d'utilisation des eaux ne savent pas s'ils doivent respecter une norme internationale, nationale ou territoriale

sur la qualité des eaux, une norme propre à l'environnement du site ou la norme scientifique la plus élevée qui existe.

6.51 Cette absence de lignes directrices quant aux normes sur l'utilisation des eaux peut causer une certaine confusion et de l'incertitude au sujet de la rigueur des exigences que les demandeurs de permis doivent respecter pour que leurs demandes soient approuvées.

6.52 **Recommandation.** Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, après avoir consulté les offices constitués en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, devrait établir des normes sur l'utilisation des eaux et le Ministre devrait enjoindre aux offices d'appliquer les normes.

Réponse du Ministère. En consultation avec les organismes et les utilisateurs d'eau, le Ministère évaluera les besoins d'information (concernant les normes sur l'eau utilisées par les organismes pour établir les conditions des permis) des utilisateurs d'eau et déterminera la meilleure façon de fournir une certitude aux promoteurs. Un rapport sur les besoins d'information sera terminé d'ici la fin de 2006.

En consultation avec les organismes, le Ministère élaborera des normes sur l'eau et les présentera sous forme de codes, de lignes directrices, de politiques et de règlements, selon ce qui convient le mieux. Une date d'achèvement sera établie dans le cadre de cette consultation.

Le Ministère améliorera le système servant à aviser les organismes des diverses normes. Cette mesure est permanente.

Le Ministère doit établir un mécanisme efficace pour veiller à ce que les offices aient les ressources nécessaires

6.53 Les offices des terres et des eaux doivent mener leurs activités de manière indépendante du gouvernement et de la Première nation qui les a nommés. Leurs activités consistent à décider de l'utilisation des terres et des eaux et à protéger l'environnement. L'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie recommande également l'approbation de projets sous réserve de la prise de mesures visant à atténuer les répercussions négatives importantes sur l'environnement.

6.54 Il est important que les offices aient les ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions, car leurs décisions et leurs recommandations sont exécutoires, une fois que le Ministre les a acceptées. Il n'y a aucun recours, sauf les tribunaux. Étant donné les conséquences lourdes des décisions des offices, nous nous attendions à ce que le Ministère ait fait tout son possible pour que les offices aient les ressources nécessaires pour prendre des décisions éclairées. Il ne s'agit pas uniquement de ressources financières, mais aussi de directives appropriées pour faire en sorte que les offices connaissent bien les techniques et les méthodes les plus adéquates pour s'acquitter de leurs tâches. Ces ressources regroupent également le genre d'instructions générales que nous avons mentionnées et des directives claires sur leurs rôles et leurs responsabilités. Cependant, nous n'avons trouvé

aucune preuve indiquant que le Ministère se soit acquitté de cette responsabilité.

6.55 Il est possible de constater l'absence de clarté quant aux rôles et aux responsabilités dans une lettre que le Ministre a adressée à l'Office d'examen pour mettre en question la pertinence de certaines de ses recommandations. Le Ministre a également fait part à l'Office d'examen du besoin de définir les rôles et les responsabilités et d'établir des modalités de consultation pour les projets futurs. Il a ajouté que, pour toutes les évaluations environnementales à venir, l'Office d'examen devrait expliquer comment chaque recommandation pourra prévenir les répercussions environnementales mentionnées dans l'évaluation.

6.56 Quand les offices ont été constitués, le gouvernement fédéral les a laissés déterminer comment ils mèneraient leurs activités. Il n'a pas donné d'orientation systématique aux membres et au personnel des offices afin qu'ils comprennent, par exemple, les pouvoirs et les procédures des offices fédéraux ayant des responsabilités équivalant à celles d'un tribunal, l'obligation qu'ont les offices fédéraux de respecter les exigences fédérales comme les politiques sur l'attribution des contrats, les diverses lois qui régissent la gestion des ressources dans les T.N.-O. et l'étendue des responsabilités des membres des offices. Actuellement, la lettre d'offre envoyée par le Ministre aux nouveaux membres des offices ne décrit nullement leurs responsabilités et leurs fonctions; le seul commentaire a trait à l'obligation de respecter un code de déontologie.

6.57 Nous avons constaté que le rapport *La réglementation intelligente : Une stratégie réglementaire pour le Canada*, remis en septembre 2004 au gouvernement par le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente, portait sur certaines de ces questions.

6.58 Nous sommes d'avis que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ne peut aider les offices à s'acquitter de leurs fonctions que s'il donne à ces derniers le moyen de partager régulièrement l'information les uns avec les autres et de recevoir des mises à jour sur les attentes du gouvernement fédéral et les décisions et interprétations juridiques récentes. Or, le Ministère n'a pas encore déployé suffisamment d'efforts pour assurer la mise en place d'un mode de partage de l'information.

6.59 **Recommandation.** Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait travailler avec les offices constitués en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* pour cerner les meilleures pratiques et évaluer les besoins de formation, et leur offrir cette formation, s'il y a lieu.

6.60 **Recommandation.** Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait travailler avec les offices constitués en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* et les autres offices des Territoires du Nord-Ouest pour établir un mécanisme permanent de partage des meilleures pratiques et des solutions aux défis auxquels ils font face.

Réponse du Ministère. Le Ministère a déjà rencontré certains organismes pour discuter des questions actuelles (entre autres, meilleures pratiques, besoins de formation) et a élaboré un processus de dialogue continu, notamment le Forum des organismes des T.N.-O, visant à résoudre ces questions. Cela deviendra un point permanent à l'ordre du jour du Forum des organismes des T.N.-O. qui aura lieu à l'automne 2005.

Pour commencer, le Ministère compilera les meilleures pratiques d'autres institutions gouvernementales ou d'organisations d'experts. Un rapport préliminaire sera préparé d'ici l'automne 2005.

Les organismes et le gouvernement utiliseront le Forum des organismes des T.N.-O. comme principal véhicule pour la discussion sur les meilleures pratiques et l'évaluation des besoins de formation. Les membres du Forum se réuniront périodiquement pendant l'année. Le ministère s'attend à ce que les activités des organismes résultant de ces discussions commencent à se voir dans leurs plans stratégiques sur les activités et les dépenses de 2006-2007.

Renouvellement du rôle du Ministère

Le Ministère doit demander aux offices de rendre compte de leur gestion du mécanisme

6.61 L'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie, l'Office gwich'in des terres et des eaux, l'Office des terres et des eaux du Sahtu et l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie ont tous été constitués en vertu de dispositions législatives fédérales et sont entièrement financés par le gouvernement fédéral. En outre, c'est le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien qui nomme tous les membres des offices.

6.62 Les offices sont tenus de produire chaque année des états financiers vérifiés de leurs activités, ce qu'ils font. En outre, chaque office produit un rapport annuel, mais celui-ci ne contient que peu d'information redditionnelle démontrant qu'il s'acquitte de ses responsabilités dans le meilleur intérêt des résidants de la vallée du Mackenzie et de tous les Canadiens; et le Ministère n'a pas demandé aux offices de le faire.

6.63 Le Ministère a la responsabilité de demander aux offices cette information redditionnelle, car le gouvernement fédéral les finance grâce à des ententes de transfert souples. En vertu de la Politique sur les paiements de transfert, le gouvernement prévoit un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats. Plus précisément, il prévoit la signature d'une entente par le Ministère et le bénéficiaire qui précise les résultats attendus. De plus, il exige que le bénéficiaire rende compte des résultats réellement obtenus. Enfin, il établit que la Politique s'applique aussi aux transferts souples qu'utilise le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien pour financer les offices.

6.64 Cette obligation de rendre compte ne s'étend pas aux décisions que les offices prennent en tant qu'organes quasi-judiciaires.

6.65 Le rapport annuel est un moyen pour tout organisme de démontrer qu'il assume ses responsabilités à l'égard des résultats. Un bon rapport annuel donne aux intervenants de l'information pour qu'ils puissent demander à la

direction des comptes au regard des responsabilités de l'organisation. Un bon rapport montre aussi ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.

6.66 Le rapport *La réglementation intelligente* appuie également l'établissement d'un tel cadre de reddition de comptes :

> Les responsables de la réglementation devraient annoncer dès le début d'un processus réglementaire, quels sont les résultats qu'ils souhaitent obtenir, de quelle façon et à quelle fréquence ils entendent en rendre compte. Ils doivent démontrer les progrès accomplis au regard de l'atteinte de ces résultats et rectifier le tir, le cas échéant. Il est essentiel de démontrer le rendement des mesures adoptées pour maintenir la confiance du public.

6.67 Un office pourrait, par exemple, utiliser son rapport annuel pour établir le genre de service qu'un demandeur ou un intervenant devrait s'attendre de recevoir et pour rendre compte de la mesure dans laquelle il respecte ces normes. Le rapport pourrait devenir, en dernière analyse, un rapport redditionnel qui présente de l'information sur les finances et sur la façon dont l'office s'acquitte de ses responsabilités quant au mécanisme

6.68 **Recommandation.** Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait exiger que les rapports annuels des offices soumis au Ministre contiennent de l'information non seulement sur leur rendement financier, mais aussi sur la façon dont ils s'acquittent de leurs responsabilités à l'égard du mécanisme.

Réponse du Ministère. Tous les organismes présentent des rapports annuels sur leur rendement financier.

Le Ministère continuera à discuter avec les organismes pour mettre en œuvre les modifications aux exigences relatives à la présentation de rapports, afin qu'ils rendent compte de leur rendement financier et de la façon dont ils gèrent leurs responsabilités liées au processus. Les modifications à la documentation des organismes sur la présentation de rapport auront été concrétisées d'ici le dépôt des rapports de 2005-2006.

Cette initiative sera liée à l'élaboration ou à l'amélioration de plans stratégiques.

6.69 **Recommandation.** Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait exiger que les offices commencent à communiquer de l'information financière et non financière dans leur rapport annuel de 2005-2006 et le Ministre devrait rendre ces rapports publics.

Réponse du Ministère. Des discussions concernant les exigences relatives à la présentation de rapport sont déjà en cours. Le Ministère travaillera avec les organismes pour élargir et étoffer le contenu des rapports annuels. Les modifications initiales auront été concrétisées à temps pour les rapports annuels de 2005-2006.

Pour produire de bons rapports, il faut que la relation redditionnelle soit claire

6.70 Pour que les offices puissent préparer les rapports redditionnels appropriés, il faut que le gouvernement donne des directives claires sur leurs rôles et leurs responsabilités.

6.71 La *Loi* constitue un bon départ; elle indique que l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie a pour mission de régir l'utilisation des terres et des eaux de la façon la plus avantageuse possible pour les résidants de la vallée du Mackenzie et tous les Canadiens. Elle précise aussi que l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie doit assurer la protection de l'environnement contre les répercussions négatives importantes des projets de développement et assurer le maintien du bien-être social, culturel et économique des résidants de la vallée du Mackenzie.

6.72 Ces objectifs représentent ce qui est généralement attendu de la *Loi*. C'est avant tout le Ministère qui en est responsable et il est difficile de faire rapport à leur sujet, sauf au moyen d'évaluations périodiques. Pour passer de ces intentions générales à un niveau opérationnel, il faut établir un cadre de gestion de travail pour les activités des offices. Un tel cadre de gestion exigerait un énoncé clair des rôles et des responsabilités des offices. Il exigerait aussi des plans stratégiques qui comprendraient des plans opérationnels annuels décrivant comment les offices doivent s'acquitter de leurs responsabilités et des indicateurs appropriés pour les tenir responsables.

6.73 L'American Society for Quality définit la planification stratégique comme étant le mécanisme grâce auquel un organisme imagine son avenir et établit des stratégies, des buts, des objectifs et des plans d'action pour le concrétiser. Nous nous attendions à ce que, au moment de la création de ces offices, ou peu de temps après, le Ministère ait donné des directives sur leurs rôles et leurs responsabilités et sur l'utilité de la planification stratégique pour rendre compte du rendement. Mais cela n'a pas été le cas.

6.74 Nous avons constaté que l'Office d'examen, de son propre chef, réalise certains progrès puisqu'il a établi un plan stratégique qui comprend des mesures de rendement possibles et qui reconnaît la nécessité d'établir des normes de service.

6.75 Faire la preuve de son rendement peut vouloir dire établir des normes de service et faire un rapport quant à celles-ci. Cela peut aussi vouloir dire travailler avec des organisations comme l'American Society for Quality ou l'Organisation internationale de normalisation pour établir des normes de service et démontrer les niveaux de qualité obtenus. Nous précisons à cet égard que nous ne voulons pas dire mesurer la qualité des fonctions quasi-judiciaires des offices.

6.76 **Recommandation.** Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, après avoir consulté les offices constitués en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, les collectivités autochtones des Territoires du Nord-Ouest et les autres parties intéressées, devrait définir les rôles et responsabilités des offices.

Réponse du Ministère. Des discussions bilatérales avec certains organismes sont déjà en cours, et nous attendons les réponses d'autres organismes à nos invitations. De plus, cela deviendra un point à l'ordre du jour du Forum des organismes des T.N.-O. Le Ministère entamera aussi des discussions avec des représentants des groupes qui ont des revendications réglées pour s'assurer que les rôles et les responsabilités tiennent compte des ententes sur les revendications et des mesures législatives. Il s'agit d'un processus permanent de mise à jour, de renouvellement et d'évolution. Les premiers résultats seront évidents d'ici avril 2006.

6.77 **Recommandation**. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait travailler avec chaque office constitué en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* pour élaborer un plan stratégique comprenant un énoncé du mandat, de la vision et de la mission de l'office, les stratégies pour les mettre en place et des mesures pour faire la preuve de leur rendement.

Réponse du Ministère. Des discussions avec certains organismes sur l'élaboration de plans stratégiques ou le renforcement de ceux en place sont déjà en cours et se poursuivront. Le Ministère invitera d'autres organismes à participer à des discussions bilatérales. En outre, cela deviendra un point permanent à l'ordre du jour du Forum des organismes des T.N.-O. Tous les organismes devront élaborer un plan stratégique d'ici avril 2006.

Le Ministère reconnaît que les plans stratégiques et les mesures de rendement ne sont pas statiques et doivent être améliorés constamment.

6.78 **Recommandation**. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait présenter dans son *Rapport sur les plans et priorités* de 2005-2006, une section indiquant comment il compte mettre en œuvre les recommandations du présent chapitre. Dans ses rapports sur le rendement suivants, il devrait faire la preuve de son rendement à l'égard de ces plans.

Réponse du Ministère. Le Ministère ajoutera dans son *Rapport sur les plans et les priorités* (RPP) un plan d'action ou de travail qui indique comment il prévoit donner suite aux recommandations du chapitre et présenter un suivi des progrès. Le plan d'action ou de travail sera terminé d'ici avril 2006. Les prochains RPP présenteront les progrès et les réalisations.

Le Ministère doit établir une relation de travail efficace avec les offices

6.79 Nous n'avons trouvé que peu de communications officielles entre les offices et le Ministère pour trouver des solutions communes aux défis communs, comme nous l'avons mentionné plus tôt dans le chapitre. Le Ministre a le pouvoir de consulter les offices pour donner des orientations stratégiques, mais nous n'avons guère trouvé d'indices montrant que le Ministère a travaillé avec ceux-ci pour interpréter avec eux les principaux termes de la *Loi*. Nous n'avons trouvé aucun indice montrant que le Ministère se soit efforcé d'établir des normes acceptables pour la qualité de l'eau. Nous n'avons trouvé aucune preuve qu'il y ait eu une forme quelconque de rapport redditionnel, à part le rapport financier.

6.80 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a la responsabilité d'améliorer la gestion des ressources dans les Territoires du Nord-Ouest. À notre avis, le Ministère devrait resserrer ses relations avec les offices afin de s'acquitter de cette responsabilité au cours de la prochaine décennie, ce qui veut dire exercer son pouvoir en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* et consulter plus étroitement les offices.

6.81 Nous avons constaté que le Ministère s'était efforcé, au cours des deux dernières années, d'améliorer ses relations avec les offices. En effet, il a établi un Secrétariat des relations avec les conseils et offices à Yellowknife. Ce Secrétariat a pour mandat d'améliorer la communication entre le Ministère et les offices, d'aider à résoudre les problèmes opérationnels et les questions d'interprétation qui découlent de la mise en application de la *Loi*, d'administrer les nominations aux offices au nom du Ministre et les modalités de financement des offices régionaux, et de fournir au quotidien appui et conseils aux offices.

6.82 Cependant, nous n'avons vu aucune preuve que le Ministère a des relations autres que sur le plan opérationnel. Ainsi, nous avons vu peu de mesures du Ministère pour établir une relation permanente entre les présidents et les directeurs exécutifs des offices et les représentants de la haute direction chargés des Affaires du Nord au Ministère.

6.83 Recommandation. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait établir un mécanisme permanent de consultation entre les dirigeants des offices constitués en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* et les représentants de la haute direction du Ministère.

Réponse du Ministère. Le Ministère a demandé aux organismes de consulter davantage et plus régulièrement le gouvernement sur les questions clés et il tiendra des réunions bilatérales au besoin. De plus, le Forum des organismes des T.N.-O. servira de principal véhicule pour la consultation continue avec les dirigeants des organismes et les représentants de la haute direction du Ministère.

Conclusion

6.84 Nous sommes d'avis que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ne s'acquitte pas bien de ses responsabilités qui font partie intégrante du mécanisme d'approbation des projets de développement des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest.

6.85 Le Ministère n'a pas encore exercé son pouvoir de donner une direction adéquate aux offices publics qui gèrent le mécanisme de demande de mise en valeur des ressources renouvelables et non renouvelables dans la vallée du Mackenzie, en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*. Le Ministère aurait ainsi l'assurance que les modalités nécessaires au bon fonctionnement du mécanisme sont en place.

Cette direction comprendrait l'élaboration de normes sur la qualité de l'eau et des lignes directrices sur l'interprétation des principaux termes de la *Loi*.

6.86 Le Ministère n'a pas pris de mesures pour veiller à ce que les offices possèdent les bases appropriées en gestion et reçoivent un appui continu pour s'acquitter de leurs responsabilités.

6.87 Le Ministère n'a pas obligé les offices à rendre compte de leurs responsabilités à l'égard du mécanisme dans le meilleur intérêt des résidants de la vallée du Mackenzie et de tous les Canadiens.

6.88 Ces questions sont importantes pour deux raisons. Tout d'abord, même si nous reconnaissons que les offices et le gouvernement fédéral ont besoin de temps pour améliorer leurs relations de travail dans ce contexte relativement nouveau, l'absence de directives stratégiques dans des domaines cruciaux, le manque d'appui pour permettre aux offices d'acquérir les connaissances nécessaires et le manque de modèle redditionnel approprié menacent le climat d'investissement dans les Territoires du Nord-Ouest. Deuxièmement, dans le cadre des négociations actuelles visant à céder les responsabilités fédérales aux territoires, le contrôle des ressources non renouvelables est un enjeu de taille.

6.89 Dans le *Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2003* d'Affaires indiennes et du Nord Canada et de la Commission canadienne des affaires polaires, le Ministère a indiqué que le climat d'investissement dans le Nord est influencé par l'efficacité, la transparence et l'équité des cadres de réglementation ainsi que par l'exercice de nouveaux pouvoirs sur la gestion des terres et des ressources. Il fait part également des préoccupations exprimées par l'industrie au sujet de l'incertitude, de l'instabilité et de l'inefficacité qui limitent à la fois les investissements et les occasions d'affaires. Nous pensons que la mise en œuvre de nos recommandations contribuera à remédier à ces préoccupations.

À propos de la vérification

Objectif

L'objectif de la vérification était de déterminer dans quelle mesure le gouvernement fédéral s'acquitte bien de ses responsabilités quant au mécanisme de mise en valeur des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest, à part la région désignée des Inuvialuit.

Étendue et méthode

Nous avons vérifié le mécanisme établi par la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* (1998) et avons surtout mis l'accent sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Plus particulièrement, nous avons examiné les responsabilités du Ministère qui font partie intégrante du mécanisme, lequel débute par une demande de permis d'utilisation des terres ou des eaux et se termine par la décision de délivrer ou non le permis.

Pour effectuer cette vérification, nous avons surtout interrogé les représentants et examiné des documents des ministères touchés, surtout le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Nous avons également examiné des documents publics qui ont trait aux demandes de mise en valeur de ressources. De plus, nous avons interrogé les principales parties intéressées, y compris les représentants des sociétés et de l'industrie minières, du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et des groupes autochtones.

Le mécanisme de mise en valeur fait intervenir quatre offices : l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie; ses deux organes, l'Office gwich'in des terres et des eaux et l'Office des terres et des eaux du Sahtu; et l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie. Nous n'avons pas vérifié les pratiques, les procédures ou l'administration interne des offices en ce qui a trait à leurs responsabilités. Nous n'avons pas non plus examiné le rôle que les autres ministères et organismes fédéraux jouent dans le mécanisme. Cependant, nous avons interrogé des représentants des offices pour comprendre comment le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien s'acquitte de ses responsabilités.

Critères

Nous nous attendions à ce que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien gère le mécanisme de la façon suivante :

- communication en temps voulu d'une description du mécanisme aux intervenants de manière transparente, facile à comprendre et prévisible;
- réalisation d'examens périodiques et ajustements nécessaires;
- établissement, pour le mécanisme, d'échéances claires, bien gérées et examinées soigneusement;
- établissement, pour le processus, de normes de service claires, bien gérées et examinées soigneusement;
- établissement et administration d'un processus de gestion du risque.

Nous nous attendions à ce que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien veille à ce qu'il y ait une capacité appropriée à toutes les étapes, notamment :

- en effectuant des examens périodiques pour déterminer si les ressources nécessaires pour s'acquitter des responsabilités correspondent au besoin,
- en préparant et en mettant en œuvre un plan pour combler tous les manques.

Nous nous attendions à ce que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien veille à ce que les organismes participant au mécanisme rendent des comptes, notamment :

- en veillant à ce que toutes les entités fédérales qui participent au mécanisme comprennent bien leurs rôles, leurs responsabilités et leur obligation de rendre compte;
- en assurant un leadership clair pour le mécanisme au sein du gouvernement;
- en établissant un cadre redditionnel approprié entre les diverses organisations qui participent au mécanisme et le Parlement;
- en veillant à ce que les participants comprennent bien que le mécanisme est équitable;
- en établissant un moyen de mesurer le rendement.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ron Thompson
Directeur principal : Jeff Greenberg
Directeur : Martin Ruben

Stacey Wowchuk
Lena Zecchino

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le numéro (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2005

Table des matières principale

	Message de la vérificatrice générale du Canada Points saillants
Chapitre 1	Ressources naturelles Canada — La gouvernance et la gestion stratégique
Chapitre 2	La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme : sûreté du transport aérien, sécurité maritime et protection civile
Chapitre 3	Bureau des passeports — Les services de passeport
Chapitre 4	Défense nationale — L'initiative C4ISR à l'appui du commandement et du contrôle
Chapitre 5	L'évaluation de certains rapports ministériels sur le rendement
Chapitre 6	Affaires indiennes et du Nord Canada — La mise en valeur des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest